



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학 박사학위논문

취약국가 대한민국의
형성과정(1945-50년)

Nation-State Building of the Republic of
Korea(1945-50): Formation of the
Vulnerable State

2012년 8월

서울대학교 대학원

외교학과

이택선

취약국가 대한민국의 형성과정 (1945-50년)

지도교수 최 정 운

이 논문을 외교학 박사학위논문으로 제출함

2012년 8월

서울대학교 대학원

외교학과

이택선

이택선의 박사학위논문을 인준함

2012년 7월

위원장	하영선	(인)
부위원장	박상섭	(인)
위원	김용직	(인)
위원	신욱희	(인)
위원	최정운	(인)

국문 초록

취약국가 대한민국의 형성과정(1945-50년)

본 연구는 1945-50년 미 군정기와 제1공화국 한국의 국가형성에 관해 정통주의와 수정주의를 대신하는 새로운 이론인 취약국가론을 통해 당시의 현실을 적절하게 설명할 수 있는 대안을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 취약국가론은 국가건설과정을 자원들 간의 상호작용의 결과로 파악하고 있으며 제3세계 신생 국가의 형성= 인적, 물적, 경제, 이념자원+ 국제정치관계+ 국내정치 속에서 각종 자원들과 국제정치적 자원 간의 상호 관계를 중재하는 중재자적인 집정관의 결합을 통해 이루어진다고 정의한다.

36 년간의 일본 제국주의의 지배를 경험한 직후였던 미 군정기의 한국은 미국으로부터 충분한 지원이 이루어지지 못하고 모든 자원이 턱없이 부족하여 원시적 취약성을 지니는 취약국가가 형성되었다. 한편, 1946년 9월 좌익세력들에 의해 사실상의 내전이 시작되었다. 미국이 1947년 7월을 전후로 지원을 증가시켰으나 취약성을 극복하기는 어려웠다. 취약국가의 현실은 대한민국 수립이후에도 반복되었다. 취약성이 계속 이어지는 가운데 갑작스럽게 대한민국의 건설이 결정되는 과정에서 중도와 세력들이 국가건설을 반대함으로써 국가탄생부터 민족주의를 충분히 흡수하지 못하였던 것이다. 한편, 이는 제주 4.3 사태의 경우와 같이 좌익 세력들에 의해 대한민국이 일본의 뒤를 이어 한국을 식민지화 하려는 미국에 의존한 반 민족주의적인 국가건설을 진행하고 있다는 비난의 구실이 되었으므로 취약국가의 현실이 계속해서 얹혀 들어가는 결과로 이어지게 되었다.

따라서, 대한민국은 초기 단계부터 민족주의적인 취약성을 비롯한 취약국가의 한계를 극복하기 위해 노력하였다. 먼저, 제헌헌법과 초대 내각구성 등을 통해 임시정부의 정통성을 얻기 위해 노력하였으며 반민족특별위원회를 통해 친일파 청산을 시도하였다. 그러나, 여수, 순천 사건을 계기로 국가안보의 위기가

발생하였다. 국가안보가 국가의 생존을 위한 최우선과제로 등장함에 따라 법과 윤리를 초월하여 국가를 살리기 위한 모든 수단이 강구되어 국가보안법이 제정되고 반민족특별위원회가 해체되었다. 아울러, 부일 관료들의 정부 잔류가 계속 용인되는 한편 우익 청년단체들을 치안과 국방의 업무에 참여시키고 이념자원인 일민주의를 통해 국가가 부족한 자원을 민간으로부터 동원하였다. 또, 일본 군 출신 장교들이 본격적으로 국경 방어와 빨치산 세력토벌에 투입되었다. 그러나, 이는 좌익 세력들이 대한민국이 반 민족주의적인 국가 건설을 진행하고 있다는 선전을 보다 강화하게 되는 빌미를 제공하였다. 따라서, 스스로 민족주의를 흡수하지 못했다고 판단한 국가는 취약성에 대해 항상 의식하게 되었고 부족한 능력을 의도적으로 감추기 위해 과도하게 국가권력을 행사하는 경향을 지니게 되었다. 이에 따라 국민들에게 국가가 전제적이고 억압적인 존재로 비춰지게 됨으로써 정치적 정통성과 민족주의 등의 이념자원이 훼손되는 결과로 이어지게 되었다.

그럼에도 불구하고 제1공화국은 중재자적 집정관 이승만을 중심으로 토지개혁과 초등학교 국가의무교육 등을 추진하였다. 이를 통해 이북 출신 월남민들을 중심으로 전통적 지주계층을 대신할 새로운 자본가 계층을 육성하여 물질, 경제적 자원의 부족함을 보완하고 국민들의 국가에의 귀속감을 증대시킬 수 있었다. 그리고, 이를 지켜본 중도파 인사들이 제2대 국회의원 선거를 통해 국가건설에 본격적으로 참여함으로써 정치적 정통성과 민족주의의 이념자원이 회복되었다. 한국전쟁이 발생하기 직전에는 반란이 거의 진압되고 재정균형이 달성되는 등 국가붕괴의 단계에서 벗어나고 있었다.

그러나, 한국 전쟁 이후 모든 것이 파괴되고 경제발전과 국가안보의 두 가지 과제를 성취해야 했던 시기에도 국가는 민족주의를 충분히 흡수하지 못하고 국가건설을 진행하였다. 그리고, 그 과정에서 가장 긴급한 자원을 보충하고 나면 또 다른 자원이 보완해야하는 악순환이 반복됨으로써 국가는 아직도 취약국가의 현실에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 과정들이 각 시기들마다 조금씩 모습을 달리하여 계속 유지되었던 것이 취약국가의 역동적인 속성이었던 것이다.

주요어 : 취약국가, 자원, 근대국가, 민족주의, 국가기구

학 번 : 2005-30940

<목 차>

I. 서 론	1
1. 문제의 제기	1
2. 기존연구	3
3. 취약국가론	34
4. 연구의 구성과 사료	50
가. 연구의 구성	50
나. 연구사료	52
II. 미군정기의 국가건설	59
1. 경찰	94
2. 군대	107
3. 재정·조세기구	117
III. 내란의 시작 (1946-48년)	126
1. 노동쟁의와 파업	130
2. 1946년 9월과 10월의 좌익의 봉기	137
3. 좌, 우익 청년단체들	142
4. 제헌의회 선거와 향보단	161
5. 제주 4.3 사건	165

IV. 대한민국의 국가건설 (1)	171
1. 경찰	192
2. 군대	199
3. 재정·조세기구	217
V. 대한민국의 국가건설 (2)	228
1. 제헌헌법	234
2. 반민족특별위원회	246
3. 여수, 순천사건	255
4. 국가보안법과 일민주의	266
5. 토지개혁	273
6. 초등학교 국가의무교육	288
7. 중도파의 국가건설참여	293
8. 국가성의 획득과 기획처	300
VI. 결론	305
참고문헌	334

〈표 목차〉

표II-1) 1945-47년 미 전술 군 및 군정요원 규모의 변화	63
표II-2) 미 군정기의 학교, 교사, 학생 수	74
표II-3) 미 군정기 한국인 고위관료의 학력 및 경력	77~81
표II-4) 미 군정 인력현황	83
표II-5) 미 군정기의 대한원조 규모	84
표II-6) 미 군정기의 경찰비	95
표II-7) 미 군정기 경찰병력의 증가 (1948-50년)	106~107
표II-8) 미 군정기의 국방비	108
표II-9) 미 군정 시기 군대의 규모	108
표II-10) 군사영어학교의 출신현황	112
표II-11) 1948년도 일자별 남조선 국방경비대 병력의 증가	114
표II-12) 미 군정기 세출입 구조 (1946-1948년)	117~118
표II-13) 총수출입 중 원조수입의 비중	119
표II-14) 미 군정의 점령비용	123
표II-15) 국가건설 비용	124~125
표III-1) 선우종원, 김점곤, 유재흥, 존 메릴의 단계별 분류 비교	127
표III-2) 1945-49년 자유시장 미가와 정부수매가 비교	131~132
표III-3) 미 군정기 노동쟁의상황	134
표III-4) 미 군정기 유형별 소요건수	135~136
표III-5) 조선노동조합전국평의회 관계 파업통계	136~137
표III-6) 1945-50년 사이 주요 좌익 청년단체들의 동향	144~147
표III-7) 1945-50년 사이 주요 우익 청년단체들의 동향	148~154

표III-8) 선거기간 중 피해규모	162~164
표IV-1) 제1공화국의 초대내각 명단	176~179
표IV-2) 제1공화국 출범기의 경찰비	192
표IV-3) 한국전쟁 이전의 공산계릴라와 빨치산 활동	195~196
표IV-4) 제1공화국의 국방비	200
표IV-5) 대한민국과 북한의 군 간부 봉급 비교	201
표IV-6) 남한과 북한의 병력증강	204
표IV-7) 1949년 9월 남과 북의 병력규모와 무장 실태 비교	206~207
표IV-8) 1948-49년의 일반회계 세출입	218~219
표IV-9) 미 군정기 원조 수혜실적	222
표IV-10) 1950년 ECA(경제협조처)의 한국경제원조 예산내역	224~225
표V-1) 미 군정기 헌법안의 주요내용	235
표V-2) 제헌국회의 의석 분포도 (1948-50년)	240
표V-3) 여수, 순천 사건의 전개	256~257
표V-4) 500석 추수이상 대지주 도별 조사표	278~279
표V-5) 자작지와 소작지의 변화	280~281
표V-6) 1945-49년 자작, 소작별 농가 호수의 변화	281
표VI-1) 취약국가 형성의 7단계	307
표VI-2) 1945년 8월-1950년 7월의 인적, 물적, 경제, 이념, 국제정치자 원의 상태	307~315
표VI-3) 미군정-제1공화국 초기와 랜드 연구소 표준모델 국가 간 국가 건설자금과 투입인력 비교	316~318
표VI-4) 근대 이후 비서구 국가들의 국가건설	321

I. 서론

1. 문제의 제기

본 연구의 주제는 1945년부터 50년까지의 국가기구 형성을 중심으로 살펴본 대한민국의 근대국가수립과정이다. 대한민국의 수립과정은 현재 우리가 가지고 있는 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 분야의 원형이 되고 있는 매우 중요한 연구 주제이므로 지금까지 수없이 다루어져 왔다. 그리고 이를 설명하기 위해 정통주의와 수정주의를 중심으로 그동안 전개되었던 한국의 국가론 연구들은 서양 학계로부터 도입한 새로운 이론들을 사용하여 나름대로 한국의 국가 성립과 관련된 다양한 문제들을 제기 하였다.

그럼에도 불구하고 정통주의와 수정주의 논의들 모두 1945-50년 시기 한국의 현실을 적절하게 설명하지 못하고 각각 나름의 한계와 문제점들을 지적받는 가운데 양자 간의 대립만이 되풀이되는 현실이 반복되고 있다. 이에, 본 연구는 정통주의와 수정주의 논의들을 중심으로 한국의 국가형성과정에 대한 기존 논의들의 타당성을 재검토하고 이들 이론들을 대신할 제3의 새로운 이론을 제시하고자 한다.

본 연구는 그동안 기존의 많은 연구들이 취했던 것처럼 새롭게 등장한 서양이론의 설명을 중심으로 한국의 국가형성과정을 시론 적으로 검토한 또 하나의 연구를 더하는 방식을 지양할 것이다. 그보다는 먼저 한국의 실제 국가 건설과정에 대해 정확하게 인식하고 이를 바탕으로 한국의 국가건설과정에 대해 기존의 이론들로는 명쾌하게 설명할 수 없었던 한국의 현실에 대해 분명하고 구체적인 설명을 제공할 수 있는 새로운 이론을 만들어보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 그리고, 이를 통해서 그동안 서로 다른 용어와 설명방식으로 복잡하게 전개되어 온 다양한 주제의 연구들의 문제의식을 최대한 포괄하고 많은 이들이 납득할 수 있는 완전히 새로운 차원의 이론을 제시하고자 한다.

기존연구 부분에서 자세히 상술하겠지만, 지금까지 전개되어온 국

내, 외의 논의들은 다음과 같은 사실을 보여준다.

첫째, 지금까지 진행되어온 한국의 국가형성과정에 관한 논의들은 정통주의와 수정주의를 중심으로 전개되어 왔다. 한국전쟁 이후부터 줄곧 절대적인 권위를 지니고 있었던 정통주의에 대해 1980년대부터 본격적으로 등장한 수정주의가 이의를 제기하였다. 그러나, 수정주의 국가론 역시 1990년대부터 그 적실성에 대해서 내부에서조차 근본적인 의문과 비판들이 제기됨으로써 대안 제시가 불가피해진 시점에 도달하게 되었다. 그리고, 정통주의 국가론 역시 수정주의의 여러 문제 제기에 대해 확실한 해명을 하지 못하고 예전과 같은 지배 담론으로써의 위치를 확보하지 못하여 확실한 수정주의의 대안으로 재등장하지 못한 상태이다.

둘째, 따라서 본 연구는 정통주의와 수정주의를 대신할 수 있는 새로운 이론적 대안을 제시하고자 한다. 그리고, 이를 위해 근대국가의 실제 건설과정을 핵심 국가기구들을 중심으로 살펴보는 네오 베버리안(Neo-Weberian)의 시각을 이론적 기반으로 삼고자 한다.

하지만, 전술한 것처럼 그동안 지금까지의 한국 국가론 연구들은 서구의 새로운 이론들을 도입한 시론 적인 검토에만 머물러 한국의 현실에 맞는 심층적인 분석을 진행시키지 못하였다. 따라서, 본 연구 역시 최근에 진행된 네오 베버리안 연구를 또다시 주된 이론적 틀로 삼아 시론 적으로 검토한 연구를 더하는 오류를 범하기 보다는 이론적 함의만을 취하여 한국의 현실에 부합하는 전혀 새로운 이론을 만들어보고자 한다.

셋째, 이를 위해서 본 연구는 근대국가의 건설과정을 각종 자원들간의 상호작용의 결과로 파악한 후 이들 자원들이 한국의 국가건설과정에서 핵심 국가기구들을 통해 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다.

넷째, 새로운 이론을 통해 기존 이론들과 전혀 다른 차원의 설명을 제공함으로써 한국의 국가건설과정에서 발견되는 보편성과 특수성, 그리고 그동안 기존의 이론들이 규명하고자 하였던 한국 국가의 성격과 본질, 능력 등에 관해 모두 포괄할 수 있는 좀 더 자세하고 명확한 결론을 제시해 보고자 한다.

마지막으로 연구의 분석 시기는 1945-50년이라는 기간을 상정하고자 한다. 그동안 기존연구들은 주로 1948년 8월의 제1공화국 출범직전 까 지나 1950년 한국전쟁 발발시점 까지를 함께 다루어 왔다. 하지만, 1948년 8월 15일까지의 제1공화국 출범직전 까지 만을 다룰 경우 1948-50년의 시기가 누락된다. 또, 1950년 6월 25일 한국전쟁 발발 이후를 포함할 경우 전쟁이라는 너무나 큰 요소를 포함하게 되어 연구범위나 주제의 지나친 확대를 낳을 수 있기 때문에 1945-50년을 연구시기로 설정하고자 한다.

2. 기존연구

국내의 국가론은 국가의 성격을 둘러싼 정통론과 수정주의 간의 논쟁이 본격적인 국가론 논의의 시작단계에서부터 나타났다. 즉, 냉전이라는 국제정치의 환경 속에서 국내, 외로부터의 안보위협에 시달리면서도 해방 이후 최초의 근대민족국가를 수립한 대한민국의 정통성과 민족국가의 성격을 인정하는 정통주의와 국가를 부르주아(Bourgeois)계급의 이익을 위해 봉사하는 집행위원회로 규정하는 맑시스트(Marxist)국가론의 입장에서¹⁾ 대한민국의 계급적, 억압적인 성격을 강조하는 수정주의 간의 논쟁이 전개되었던 것이다. 이완범은 민족주의적인 시각 특히 우익과 보수, 반공적인 입장에서 집필된 연구들이 정통주의라면 좌익과 혁신적인 입장에서 역사를 정리, 편집한 경향의 연구들이 수정주의라고 지적한다.²⁾

본 연구에서는 국내, 외에서 전개된 무수한 한국의 국가론 논의를 단순한 일반화의 위험을 감수하고 정통주의와 수정주의 사이의 논쟁을 중심으로 정리하고자 한다.

먼저, 정통주의는 정치, 외교사의 입장에서 한반도의 분단과 한국전

1)Karl Marx, *Capital Volume III : A Critique of Political Economy* (London: Penguin Books, 1981).

2)이완범, “해방 전후사 연구 10년의 현황과 자료,” 한승조 외 공저, 『해방 전후사의 쟁점과 평가1』, (서울: 형성출판사, 1990), pp. 57.

쟁에 대한 소련과 북한 공산당의 책임을 강조한다. 이들은 미군정기와 대한민국 초기부터 소련과 내부 공산주의자들이 국가건설을 방해하였으므로 국가안보가 국가건설의 여러 과제들 중에서도 제일 중요했으며 이러한 역경 속에서 한국 민족 최초의 근대국가를 수립하는데 성공한 대한민국이 민족국가의 성격과 정통성을 보유하고 있음을 적극 옹호한다. 그리고, 이 과정에서 미국 등의 외래세력이 자본주의 경제 질서와 새로운 정치, 행정 제도의 도입, 그리고 경제원조 등을 통해 한국의 발전에 미친 긍정적인 역할을 역설하는 근대화론(Modernization Theory)의 입장을 지지한다. 또, 국가가 중앙집권체제 등을 통해 사회에 대해 확보하는 자율적인 권력을 강조하여 특정세력에 의해 국가가 지배됨을 부정한다.

정통주의의 시각을 수용하여 1945-50년 시기 한국의 국가형성 사례를 살펴본 대표적인 연구들로는 정치, 외교사의 차원에서 구체적인 사실과 사건들의 기술을 통하여 대한민국의 민족국가적인 성격과 정통성을 주장하고 있는 조순승³⁾과 서대숙⁴⁾, 로버트 스칼라피노(Robert Scalapino)와 이정식⁵⁾, 그리고, 이를 정치행정과 제도, 국가안보의 차원에서 살펴본 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)⁶⁾과 그랜트 미드(Grant Meade)⁷⁾, 김운태⁸⁾, 한배호⁹⁾ 등을 들 수 있다.

김운태는 정치 발전론의 입장에서 미군정시대를 한국 현대정치와 행정의 기본구조와 통치방향, 그리고, 경제, 사회, 문화의 모든 원형이 형

3)Cho Soon Sung, *Korea in World Politics, 1940-1950 : an Evaluation of American Responsibility* (Berkeley : Univ. of California Press, 1967).

4)Suh, Dae-Sook, *The Korean Communist Movement, 1918-1948* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1967).

5)Robert A Scalapino & Lee Chong-Sik, *Communism in Korea* (Berkeley : University of California Press, 1986).

6)Gregory Henderson, *Korea: The Politics of the Vortex* (Harvard University Press: 1978).

7)Grant E, Meade, *American Military Government in Korea* (New York : King's Crown, 1951).

8)김운태, 『미군정의 한국통치』, (서울: 박영사, 1992); 김운태, 『고려정치 제도와 관료제』, (서울: 박영사, 2005).

9)한배호. “서론: 제1공화국의 정치체제,” 한배호 (편) 『한국현대정치론 I: 제1공화국의 국가형성, 정치과정, 정책』, (서울: 오름, 2000).

성된 시기로 파악한다. 나아가 그는 한국의 국가들이 전통적으로 사회에 대해 중앙집권적인 지배력을 행사하고 있었다고 전제하고 고려 시대로 까지 연구영역을 확대하여 역사적인 연속성의 차원성에서 외래로부터 도입된 정치제도와 관료제가 기여한 바를 입증하고 있다.

한배호는 미군정부터 한국전쟁 이전 시기의 제1공화국이 이미 공산화된 북한으로부터의 직, 간접적인 위협으로 인해 조성된 극심한 불안상태와 정치, 경제, 사회적인 혼란이 지배하던 카오스의 상황에 처해있었다고 지적하면서 헤롤드 라스웰(Harold Laswell)의 병영국가(Garrison State)론¹⁰⁾을 적용한다. 그는 한국전쟁 이후의 제1공화국을 국가안보가 국가의 최우선 과제로 등장하게 되어 모든 면에서 군사적인 관점이 우월했었던 일종의 ‘군사국가’로 설명하고 이러한 환경 속에서 미국의 도움이 불가피한 것이었으며 국가의 생존에 긍정적으로 작용하였음을 지적하고 있다.

이 외에도 해방이후부터 한국전쟁 이전까지의 상황을 크게 1단계(1945년-1946년)인 ‘합법적인 정치 투쟁의 기간’, 2단계(1946년-1947년)인 ‘합법적인 정치투쟁과 비합법적인 폭력투쟁이 공존한 기간’, 그리고, 3단계(1948년-1950년)인 ‘폭력투쟁기간’의 세 단계로 분류한 김점곤의 연구¹¹⁾는 한국의 건국과정에서 사실상의 내전이 발생하여 한국전쟁 직전까지 계속하여 국가안보에 크나큰 위기가 발생하였다고 주장한 사사끼 하루다까(佐佐木春隆)¹²⁾와 존 메릴(John Meril)의 연구¹³⁾에 큰 영향을 주었다.

그런데, 정통주의 연구들은 다음과 같은 이유들로 인해 담보상태에 머무르게 되어 수정주의가 등장하는 계기를 마련해주었다. 먼저, 전상인은 한국에서의 정통주의가 1980년대 이전의 국정 교과서나 정부 홍보물에서 흔히 발견될 수 있다고 지적하면서 분단의 책임과 한국 전쟁의 원인에 대

10)Harold D. Lasswell, “The Garrison State,” *The American Journal of Sociology*, Vol. 46, No. 4 (Jan., 1941), pp. 455-468

11)김점곤, 『한국전쟁과 노동당전략』 (서울: 박영사, 1973).

12)사사끼 하루다까, 강창구 편역. 『한국전비사』 (서울: 병학사, 1977).

13)John R. Meril, *Korea-The Peninsular Origins of the War*; (New York: University of Delaware Press, 1989).

한 모든 책임을 공산주의자들에게 돌림으로써 건국의 정당성과 미국의 역할에 대해 비판의 여지가 존재하지 않았던 1980년대 이전의 분위기를 국내 학계의 엄청난 직무 유기로 비판한다.¹⁴⁾ 또, 그는 정통주의 연구가 반공, 안보, 이데올로기 중심의 시각으로 냉전 이데올로기 보호막 뒤에 숨어 천편일률적인 기술에 치중하게 되어 지닐 수 밖에 없었던 근본적인 한계가 수정주의 성장의 토대로 작용하였다고 지적한다.¹⁵⁾

이론적 정체 상태에 머무르게 되어 사실과 사건 중심의 역사적 서술에 치중하였던 한국의 정통주의는 1977년부터 미국 국립문서보관소(National Archives)에서 25년 이상 경과된 비밀문서들의 공개가 이루어져 냉전형성에 있어서의 미국의 책임이 부각됨으로써 위기를 맞이하게 되었다. 그러나, 기존의 정통주의 연구들은 새롭게 공개된 광범위한 문서들을 중심으로 이루어진 수정주의 연구들에 대해 신속하게 대응하지 못함으로써 객관적 자료에 입각한 연구를 수행하지 못했다는 비판에 직면하게 되었다.

수정주의(修正主義: Revisionism)는 맑시즘(Marxism) 혹은 네오 맑시즘(Neo-Marxism)에 의거하여 역사적인 사실을 비판적으로 재해석하려는 신좌파(New Left)적인 움직임을 말하며 외교사적으로 미국정부가 자본주의의 시장과 투자기회 확대의 필요성 등으로 인해 소련의 사회주의 경제 시스템을 위협하였기 때문에 소련이 동유럽에서 사회주의자들에 의해 통치되는 블록을 고수하게 되었다고 주장한다.¹⁶⁾ 이러한 입장을 수용한 한국의 수정주의 저술들 역시 분단의 책임에 대해 소련과 북한보다는 미국과 한국 우익세력의 잘못을 집중 거론하고 대한민국의 건국을 부정적으로 평가한다. 즉, 이들은 맑시즘에 근거한 이데올로기적인 예단을 바탕으로 국가의

14)전상인, “고개 숙인’수정주의,”, 유영익 편, 『수정주의와 한국현대사』, (서울: 연세대학교 출판부, 1998), pp. 263-264.

15)전상인, “고개 숙인수정주의: 한국현대사 연구의 새로운 출발,”, 전상인, 『고개 숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학』, (서울: 전통과 현대, 2001), pp. 415-416.

16)William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy* (Cleveland : World Pub. Co, 1959).

억압적인 성격과 계급성을 부각시켜 한국의 국가가 일본과 미국, 그리고 지배계급의 이익에 철저히 예속되어 있었으며 이들에 대한 봉사를 위해 존재하였다고 주장한다.

그리고, 한국의 수정주의 연구는 브루스 커밍스(Bruce Cummings)와 사회구성체 논쟁을 통해 등장한 파시즘 국가론을 통해 공론화되어 이전 시기까지의 지배 담론이었던 정통주의를 압박하게 되었다. 먼저, 1970년대 중, 후반부터 서구적인 근대화와 국가안보, 경제발전의 가치를 추구하던 박정희 정권의 성격에 대한 근본적인 비판을 제기하는 민족경제론이 등장하였다. 1979년 말부터 1980년대 초, 중반에는 부산, 마산 항쟁과 5.18 광주 민주화 운동 등을 통해 국가의 본질에 대해 정확히 정의하여 그동안 군사정권이 추진하였던 정치체제와 산업화를 규명해야만 할 절박한 필요성이 사회적으로 제기되었다. 따라서, 본격적으로 국가를 연구하기 위해 당시 해외에서 활발하게 전개되고 있었던 네오 파시즘 국가론들이 도입되었다. 그리고, 이러한 노력의 결실들로 출판되기 시작한 『해방 전후사의 인식』 시리즈¹⁷⁾와 1986년의 사회구성체 논쟁을 통해 탄생한 파시즘 국가론이 커밍스의 저술과 결합함으로써 수정주의 담론이 한국사회에 본격적으로 출현하게 되었던 것이다.

물론 이전에도 좌익운동에 종사했었던 빨치산 출신 장기수들의 증언이나 저작을 통해 북침론이나 남한 책임론은 존재했었고 해외에서 출간된 저작들과 결합하여 수정주의의 씨앗이 싹트고 있었다.¹⁸⁾ 하지만, 김동

17) 이는 송건호, 강만길, 박현채, 최장집 등이 중심이 되어 1979년부터 출판되기 시작했고 그 목록은 다음과 같다. 송건호 외, 『해방 전후사의 인식 1: 미군정과 민족분단, 친일, 반민족 세력의 실상과 해방직후의 경제구조』, (서울: 한길사, 1979). 강만길 외, 『해방 전후사의 인식 2』, (서울: 한길사, 1985), 박현채 외, 『해방 전후사의 인식3: 정치·사회운동의 혁명적 전개와 사상적 노선』, (서울: 한길사, 1987), 최장집 외, 『해방 전후사의 인식 4: 민중항쟁, 무장투쟁, 문화예술운동, 한국전쟁의 해명』, (서울: 한길사, 1989), 김남식 외, 『해방 전후사의 인식 5: 북한의 혁명전통, 인민정권의 수립과 반제 반봉건 민주주의 혁명과정』, (서울: 한길사, 1989), 박명림 외, 『해방 전후사의 인식 6: 쟁점과 과제』, (서울: 한길사, 1989).

18) 커밍스 이전의 수정주의 담론들은 다음과 같이 전개되어졌다. 일찍이 미국의 언론인 스톤(Isidore F. Stone)이 1952년에 발간한 『한국전쟁비사: The Hidden History of the Korean War』를 통해 한국전쟁이 맥아더, 이승만, 장개석, 딜레스 간의 음모에 의해 빚어진 전쟁이라고 주장하면서 소련이 한국전쟁을 사주했다는 정통주의 해석에 의문을 제기한 것을 시작으로, 1961년에는 역사학자 플레밍(Denna

춘은 극우 반공주의가 지배해온 한국에서 수정주의 시각이 공론의 장에 제기되어 정통주의를 반박하는 것은 사실상 불가능했다고 지적한다.¹⁹⁾

먼저, 커밍스는 맑스가 주장한 국가의 계급성을 국제관계에 적용하여 국가들 사이의 위계질서관계(Hierarchy)를 경제를 기준으로 하여 중심부와 주변부, 반 주변부로 설정한 임마누엘 월러스타인(Immanuel Wallerstein)의 세계체제론(World System Theory)²⁰⁾을 한국과 미국, 일본의 관계를 설명하는데 사용하였다.²¹⁾ 다음으로 20세기 혁명과정에서 나타난 농민의 정치적인 잠재력을 지적한 베링턴 무어(Barrington Moore)의 연구²²⁾를 한국에 적용시켜 해방 당시 남한에 사회혁명의 기반과 여건이

Frank Fleming)이 『*The Cold War and Its Origins, 1917-1960*』를 발간하여 이를 학술화 시켰다. 그리고, 이는 남한이 한국전쟁을 도발했다고 주장한 데이비드 쿡드와 미국대외정책 일반에 대한 수정주의적 해석을 기반으로 이승만과 공모한 맥아더에 의해 북한의 남침이 유도되었다고 주장한 콜코 부부(Joyce and Gabriel Kolko)의 연구를 통해 대한민국 남침 유도설로 이어졌다. 이후, 로버트 시몬즈(Robert R. Simmons), 존 메릴(John Merrill) 등으로 이어진 한국에 관한 수정주의 연구를 집대성한 것은 브루스 커밍스(Bruce Cummings)와 존 할리데이(Jon Halliday)였다. 자세한 논의는 다음을 참조할 것. Isidor. F. Stone, *The Hidden History of the Korean War* (New York: Monthly Review Press 1952) ; I.F.스톤 지음 ; 백외경 옮김, 『비사 한국전쟁』, (서울: 신학문사, 1988); Denna Frank Fleming, *The Cold War and its Origins, 1917-1960* (New York : Doubleday, 1961); D·콘데 著 ; 岡倉古志郎 監譯. 現代朝鮮史(*An Untold History of Modern Korea*) (東京 : 太平出版社, 1972). ; Joyce Kolko and Gabriel Kolko, *The Limits of Power* (New York: Harper& Row. 1972) ; 조이스 콜코, 가브리엘 콜코, “미국과 한국의 해방,” 조이스 콜코, 가브리엘 콜코, 『한국 현대사의 재조명』, (서울: 돌베개, 1982); 조이스 콜코, 가브리엘 콜코, “미국의 세계전략과 한국전쟁,” 김주환 편. 『미국의 세계전략과 한국전쟁』, (서울: 청사, 1989); 가브리엘 콜코, “국제정치적 역학관계와 전후처리문제,” 브루스 커밍스 등저. 『분단 전후의 현대사』, (서울: 일월서각, 1983) ; Robert Simmons, *The Strained Alliance: Peiking, Pyongyang, Moscow and the Politics of the Korean Civil War* (New York: The Free Press, 1975); 로버트 R. 시몬즈. “지역적 통합 : 미국의 대아시아 정책에 있어서 한국과 일본,” 프랭크 볼드윈 편, 『한국현대사 : 1945~1975』, (서울: 사계절, 1984); J.R.메릴 지음; 신성환 옮김. 『침략인가 해방전쟁인가』, (서울: 과학과 사상; 1988).

19)김동춘, 『전쟁과 사회』, (서울: 돌베개, 2000).

20)Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979) ; Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World Economy: The State, the Movements, the Civilizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).

21)Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War volume I: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1981); 브루스 커밍스, 김자동 옮김. 『한국전쟁의 기원』, (서울: 일월서각, 2001), pp.35.

충분히 성숙되어 있다고 전제한 후²³⁾고도로 중앙집권화 된 한국의 국가가 사회와의 관계에 있어서도 막강한 힘을 지니고 있었음을 보인 그레고리 헨더슨의 설명을 부정하기 위해 조선 말기의 국가가 지방에서 특권을 유지하는 사림(士林)들에 의해 지배되었음을 보인 제임스 팔레(James Palais)의 설명²⁴⁾을 도입하여 한국의 국가가 전통적으로 지방에서 특권을 유지하는 계급들에 의해 지배되는 계급 국가적인 성격을 지니고 있었다고 주장하였다.²⁵⁾

마지막으로, 커밍스는 보나파르트(Charles Louis Napoléon Bonaparte: 나폴레옹 3세)체제처럼 혼란한 상태에서는 예외적인 형태의 국가가 출현할 수 있음을 지적한 맑스의 설명²⁶⁾을 발전시킨 니코스 풀란차스(Nicos Poulantzas)의 설명²⁷⁾을 파키스탄과 방글라데시에 적용한 함자 알라비(Hamza Alavi)의 “과대성장국가(Over-developed State)”론을 도입하였다.²⁸⁾

풀란차스에 따르면 후기 식민지 사회는 중심부 자본주의 체제의 종속 하에 있으면서도 산업화를 추구하였기 때문에 계급구조가 변하게 되고 파시즘이 등장하게 된다. 즉, 매관 부르주아와 민족 부르주아로 분열하였던 자본가 계급이 산업 노동자 계층의 도전에 대응하기 위해 연합하게 됨에 따라 파시즘과 군부통치체제라는 두 가지 형태의 예외국가(exceptional state)가 출현하게 된다. 그리고, 이러한 국가는 부르주아 계급과 군부, 관료와 같은 지배층 사이의 연합에 의해 유지되므로 계급성을 지니고 있다는

22)Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).

23)Cumings, 2001, pp.47-48.

24)James B. Palais, *Politics and Policy in Traditional Korea* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1975).

25)Cumings, 2001, pp.38-40.

26)Karl Marx, “The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital,” in Karl Marx and Friedrich Engels, *The Communist Manifesto* (New York : Appleton-Century-Crofts, 1955).

27)Nicos Poulantzas, *Fascism and Dictatorship : the Third International and the Problem of Fascism* (London : Verso, 1979).

28)Cumings, 2001, pp.365.

것이다.

함자 알라비(Hamza Alavi)는 이를 파키스탄과 방글라데시에 적용하여 과대성장국가론을 제창하였다. 알라비는 파키스탄과 방글라데시의 국가형성에 관한 연구에서 이들 국가 내부의 토착 부르주아와 군부, 관료 세력, 그리고 중심 자본주의 국가의 메트로폴리탄 부르주아((Metropolitan Bourgeois) 사이의 연대에 의한 지배가 이루어졌음을 지적한다. 또, 이들 국가의 국가기구들은 사회의 영역에 비해 과대 성장되어 있는데 그 이유가 이들 나라들이 독립 후 토착계급들을 예측화시키는 것을 목적으로 삼았던 식민지 시대의 강력한 군사기구와 행정기구 등의 국가기구를 계승했기 때문이라고 주장한다.²⁹⁾

수정주의 연구들은 이러한 설명들을 한국의 국가형성과정을 설명하는데 도입하였다. 먼저, 식민지 조선에서는 서구와 달리 시민사회가 형성되기도 전에 근대적인 관료체계와 경찰력을 가진 과대 성장된 국가기관들이 형성되어 사회를 지배했었다.³⁰⁾ 이들 국가기관들은 1945년 해방 직후 새롭게 조직된 인민위원회가 한국의 군(郡) 중 약 반을 지배하며 정부 역할을 담당함으로써 해체되어 갔었다.³¹⁾ 그러나, 남한에서 좌파세력을 저지하고 친미 정권을 육성하는 것을 기본정책으로 정했던 미군정이 반공이념에 기초한 통치를 펼치기 위해³²⁾ 식민시대에 과대 성장된 억압적인 국가기구들을 부활시켰다. 따라서, 군사, 행정기구 등의 국가기구가 미군정에 의해 다시 강화되어 과대성장국가로 자리 잡고 민중부분을 억압하여 지배계급의 자본축적을 도왔다.³³⁾ 그리고, 최종적으로 미군정의 후원을 받아 과

29)Hamza Alavi “The State on Post-Colonial Societies: Parkistan and Bangladesh”, *New Left Review*, Vol. 74, (Jul.-Aug 1972).

30)Cumings, 2001, pp.41.

31)Cumings, 2001, pp. 350.

32)이는 알라비의 주장을 수용한 존 사울(John Saul)이 추가한 ‘이데올로기의 기능’을 냉전의 전개에 따른 반공이념으로 대체한 것이다. John S, Saul, “The State in Post-Colonial Societies: Tanzania,,” John S, Saul *The State and Revolution in Eastern Africa* (New York: Monthly Review Press, 1979). 최장집, 이성형, “한국사회의 정치 이데올로기,” 한국산업 사회 연구회 편, 『한국사회의 지배이데올로기』, (서울: 녹두, 1991).

대 성장된 억압한 국가기구를 장악한³⁴⁾ 이승만과 한국 민주당 등의 우파 세력이 국가를 지배하게 되었다.³⁵⁾

하지만, 수정주의 담론의 출발이 한국전쟁의 원인에 대한 정통주의의 해석에 대한 의문 제기로부터 비롯되었기 때문에 초기 수정주의 저작들은 한국의 국가형성과정을 직접적으로 다루지 않았다. 커밍스의 연구 역시 한국전쟁의 원인을 규명하는 것으로부터 출발했었기 때문에 한국의 국가가 지니는 계급성과 억압적인 성격만을 강조하였을 뿐 국가형성과정에 대해 자세히 다루고 있지 않았다. 따라서, 커밍스의 설명은 국가의 본질과 역할, 그리고 계급성 등을 규명하기 위해 네오 맑시즘 정치경제학의 설명을 도입하여 전개되고 있었던 한국 사회 구성체 논쟁³⁶⁾과 연결됨으로써³⁷⁾ 비로소 국가론의 형태를 갖추 수 있었다.

이병천은 1985년에 한국사회구성체론 논쟁이 시작되기 이전부터 국가안보와 경제발전의 이데올로기를 중심³⁸⁾으로 고도의 경제성장과 발전을 이룩하고 있었던 박정희 정부의 성격을 식민지 종속 형 자본주의로 규정한 박현채, 변형윤 등의 민족경제론이 비판하고 있었다고 지적한다. 민족경제론은 1965년 한일협정을 전후하여 형성된 한, 미, 일 반공 삼각동맹의 하위 파트너 지위를 수용한 박정희 정부가 외국자본에 의존한 수출지향 정책과 재벌에 대한 특혜지원을 통해 고도의 경제발전을 이룩하였으나 그 성과를 국민들에게 분배하기 보다는 해외로 유출시켜 계층, 지역, 산업 간 불균

33)최장집, “과대성장국가의 형성과 정치균열의 전개,” 최장집, 『한국현대정치의 구조와 변화』, (서울: 까치, 1990). pp.81-113.

34)Cumings, 2001. pp. 364.

35)손호철, 『한국정치의 새 구상』 (서울: 풀빛, 1991).

36)이는 1985년 하반기 ‘산업사회 연구회’가 서울대의 안병직 교수를 초청하여 벌인 사회구성체 논쟁을 시작으로 박현채와 이대근이 계간 『창작과 비평』을 통해 공개적인 사회구성체 논쟁을 벌임으로써 공론화되었다. 이에 대한 자세한 논의는 정성기, “80년대 한국사회구성체논쟁, 또 하나의 성찰적 재론,” 『역사비평』 통권71호 (여름), (서울: 한국역사연구회, 2005), pp.34-66. 를 참조할 것.

37)박현채, 조희연, 『한국사회구성체 논쟁 I: 80년대 사회변동과 사회구성체 논쟁의 전개』 (서울: 죽산, 1989).

38)노재봉은 60년대 이후 국가가 ‘경제발전’과 ‘국가안보’의 두 가치를 이데올로기 자원으로 활용하고자 했다고 지적한 바 있었다. 노재봉, “제3부 제3장 한국 경제개발에 따르는 정치적 cost,” 노재봉, 『사상과 실천』, (서울: 녹두, 1985).

형의 구조를 재생산하여 민중을 수탈하고 소외시키는 근본적 한계를 지니고 있다고 주장하였다. 그리고, 이들의 논의는 『해방 전후사의 재인식3』의 대표저자이기도 한 박현채의 한국사회구성체론 논쟁참여를 기점으로 큰 파급력을 낳게 되었다.³⁹⁾

안병직의 식민지 반 봉건론(식민지 반 자본주의론)⁴⁰⁾과 박현채의 신 식민지 국가독점자본주의⁴¹⁾사이의 대립에서 출발한 한국 사회구성체 논쟁은 이후 식민지 반 자본주의론'의 신 식민주의적 대리 통치 체제론과 매관군사 파시즘론⁴²⁾, 그리고, 신 식민지 국가 독점 자본주의론의 신 식민지 파시즘론⁴³⁾으로 전개되면서 파시즘 국가론으로 발전하게 되었다. 즉, 수정주의 논의가 사회 구성체 논쟁과 결합함으로써 제1공화국 이후 나타난 군부통치 기간까지를 포섭하여 중심부 미국의 메트로 폴리탄 부르주아와 한국의 토착 지주계급, 관료, 군부세력이 연합하여 파시즘 통치를 전개

39)이병천, “전환시대의 한국 자본주의론-’61년 체제’와 ’87년 체제’의 시험대,” 『역사비평』 통권71호 (여름), (서울: 한국역사연구회, 2005), pp.67-90.

40)안병직, “식민지 반 봉건 사회론의 쟁점,” 『산업사회연구』 제1집(1985).

41)박현채, “제3부 경제구조와 사회발전론, 제4장 현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구(1),” in 박현채, 『한국경제구조론』, (서울: 일월서각, 1986).

42)식민지 반 자본주의론은 한국 경제의 자본주의화를 인정하면서도 여전히 제국주의에 대한 매관성과 전 근대성을 가진 반 자본주의에 불과하다고 지적한다. 신 식민지 대리통치체제론은 한국이 형식적으로만 독립국의 모습을 지니고 있을 뿐 미국과의 일방적인 군사조약 등을 통해 미국의 지배를 받는 새로운 식민지이며 한국의 군부가 미국을 대신해서 한국을 통치하고 있을 뿐이라고 주장하면서 미국의 군사작전권 보유를 결정적인 증거로 언급한다. 마지막으로 매관군사 파시즘은 한국의 군사정권이 미국의 대리정권이지만 스스로의 계급적인 기반을 지니고 있다고 지적한다. 즉, 매관 자본과 예측정권은 모두 미국에 의해 창출되었지만 계급의 이익을 옹호하는 계급 지배도구로서의 성격을 지니고 있으며 동시에 미국의 신 식민주의적인 통치기구로서의 성격을 지닌다는 것이다.

43)신 식민지 파시즘은 1960-70년대 라틴 아메리카 지역에서 출현한 군부 독재체제를 설명하기 위해 유럽과 라틴 아메리카의 정치경제학자들이 만든 이론을 적용한 것이었다. 이에 따르면 라틴 아메리카 국가들이 유럽과 미국의 중심 자본주의 국가들의 경제발전과 대외전략에 중요한 농업자원과 천연자원들을 식민지 시기부터 수출하고 있었기 때문에 독립 이후에도 이를 계속 획득하기 위한 중심 자본주의 국가들과 라틴 아메리카 내부의 지배계급과 군부사이의 결탁이 이루어짐으로써 신 식민지 파시즘이 출현하게 되었다. 자세한 논의는 이성형, “신 식민지파시즘론의 이론구조,” 『현실과 과학』 2집과 조형제, “한국 국가에 대한 신식민지파시즘론의 적용,” 한국산업연구회 편, 『경제와 사회』 4(겨울호), (서울: 한울, 1989).을 참조할 것.

하였다는 파시즘 국가론으로 일반화 되었던 것이다.⁴⁴⁾

이들의 주장에 따르면 한국의 국가는 일본 군국주의 지배 기부터 일본에게 정치, 경제적으로 종속되어졌고 미군정 시기부터는 새로운 중심부 국가인 미국에게 예속되어 미국과 이승만, 한국 민주당 등의 친미 지배세력의 이익을 옹호하였다. 아울러, 제1공화국 정부의 성격을 파시즘으로 규정하고 제1공화국 이후에는 군부와 관료가 이를 계승하였다는 이승만→박정희→전두환 정권으로 이어지는 파시즘 정권의 계보⁴⁵⁾가 만들어졌다. 그리고, 이에 따라 일본 식민통치시기와의 역사적인 연속성을 중심으로 파시즘 이념과의 관련성에만 주목하였을 뿐 직접적으로 이승만 정권을 파시즘정권으로 규정하고 있지는 않았던 커밍스의 후속 연구⁴⁶⁾ 역시 최종적으로는 파시즘 통치를 일제 시기로까지 연장시켜 한국 근, 현대사 전반에 적용시킨 파시즘 국가론을 수용한 연구로 정착되었다.⁴⁷⁾

이러한 수정주의 연구들에 대한 비판은 동구권과 소련이 몰락한 1980년대 후반부터 1990년대 중반 무렵에 단편적인 사실을 근거로 음모이론을 전개하는 수준에 머무르고 있었던 초기 수정주의 저작들을 극복하였다는 평가를 받았던 브루스 커밍스의 연구를 중심으로 시작되었다. 즉, 1990년대 중반부터 소련과 중국 등지의 기밀 문서의 공개가 본격화되면서

44)복잡하게 전개되어 온 파시즘 국가론들 중 신 식민지 파시즘이 지배 패러다임이 되었으므로 본 연구에서는 신 식민지 파시즘을 주된 분석대상으로 설정하였다. 국내 소장학자들에 의해 전개된 파시즘 국가론의 흐름은 다음을 참조할 것. 한국정치연구회, “제1장 한국국가성격에 관한 이론적 고찰,” 한국정치연구회 지음, 『한국정치론』 (서울: 백산서당, 1989), pp. 19-57.

45)김규향. 『나는 왜 불온한가: B급 좌파 김규향, 진보의 거처를 묻다』, (서울: 돌베개, 2005) 이에 반해 진보성향의 고명섭은 이승만, 박정희, 전두환 정권을 파시즘 체제로 보기는 어렵다고 지적한다. 고명섭. 『지식의 발견: 한국 지식인들의 문제적 담론읽기』, (서울: 그린비, 2005).

46)커밍스는 1.독일 군사연수 경험이 있었던 이범석과 나치즘, 2. 이청천과 장개석의 비밀 첩보조직 남의사와의 관계, 3. 초대 문교부 장관인 독일 유학과 안호상의 소년단체 결성주장과 나치 유겐트와의 상관성, 4. 이승만과 스페인의 프랑코, 포르투갈의 살라자르 중국의 장개석과 같은 권위주의정권 지도자들과의 비교 등만을 단순기술하고 있을 뿐 한국 역사 전체를 파시즘과 연관시켜 해석하지는 않았다. Bruce Cumins, *The Origins of Korean War volume II: The Roaring of the Cataract, 1946-1950* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990).

47)Bruce Cumins, *Korea's Place in the Sun : a Modern History* (New York: Norton 1997).

이번에는 거꾸로 냉전형성에 있어서의 소련 측의 책임이 부각되었던 것이다.

1993년 6월24일 드미트리 볼코고노프(Dmitrii Volkogonov)가 입수한 문서의 일부를 한국에 전달한 러시아 정부는 1994년 6월 러시아연방 대통령궁문서보관소와 러시아연방 외무서 대외정책문서보관소에 보관되어 있었던 총 216건 548쪽 분량의 문서를 한국정부에 인도하였다. 이러한 분위기 속에서 김국후가 1991년 93년 사이 러시아에서 대중들에게까지 공개된 일부 관련문서들과 관련 생존자들의 증언을 확보하여 중앙일보에 연재하였고⁴⁸⁾ 서울신문사 역시 950건, 3,000여 쪽에 달하는 한국전쟁관련 미공개 비밀문서를 독점 인수했다고 보도하면서 1995년 5월15일부터 8월11일까지 바자노프 부부(Evgueni Bajanov & Natalia Bajanova)의 문서 집 연구를 총 30회에 걸쳐 소개⁴⁹⁾하였다.

국내 연구 역시 다음과 같이 새롭게 공개된 소련문서들을 바탕으로 소련의 책임을 강조하게 되었다. 먼저, 박명림의 『한국전쟁의 발발과 기원 1-2』는 한국전쟁의 배경에 관련된 국내, 외의 주요문서를 검토하여 한국전쟁이 민족해방전쟁이 아니라 군사적 수단에 의해 남한과 북한을 통일하려는 김일성과 박헌영의 구상에 스탈린과 모택동이 최종 합의하여 발생한 침략전쟁이었다는 사실을 밝혀냈다.⁵⁰⁾ 또, 김영호는 미국의 적극적인 봉쇄정책에 의해 유럽에서 수세에 몰리고 있었던 소련의 스탈린이 자신의 전략적인 목적을 달성하기 위한 롤백정책의 일환으로 북한의 남침을 승인하고 지원했다고 주장했다. 이에 따르면 소련은 1949년 10월 중국 공산혁명의 성공을 계기로 아시아에서의 미, 소 냉전 대결에서 결정적인 승기를 포착하게 되었다고 판단하게 되었고 무력 통일론을 주장하는 북한 지도자

48) 박길용, 김국후 공저. 『김일성 외교비사』, (서울: 중앙일보사, 1994). 김국후, 『소련의 평양군정』 (서울: 한울, 2008).

49) 예프게니 바자노프, 나탈리아 바자노바, 김광린 역. 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』, (서울: 열림, 1998).

50) 박명림, 『한국전쟁의 발발과 기원 1-2: The Korean war : the Outbreak and Its Origins』 (서울: 나남출판, 1996).

들의 존재와 남, 북한 사이에 계속되는 국경 분쟁 등과 같은 한반도 내부의 상황을 이용해 미국에 대한 적극적인 공세로 전환하게 되었다는 것이다.⁵¹⁾

한편, 다음의 연구들은 해방 당시 사회혁명의 기반과 여건이 충분히 성숙되어 있었던 남한의 혁명이 미국의 개입에 의해 좌절되었다고 지적한 커밍스의 주장을 반박했다. 정해구는 1946년의 10월 인민항쟁이 커밍스의 가정처럼 자연발생적인 것이 아니었다고 비판함으로써 지방 토착세력의 자발적인 역량과 이와 연계된 농민들의 행동을 강조한 커밍스의 주장을 반박하였다.⁵²⁾ 신기욱 역시 해방 후 남한의 인민위원회들에 의해 추진된 각종 민중운동이 1920-30년대의 개량주의적 소작쟁의의 전통을 이은 것이지 커밍스가 주장하는 것처럼 혁명적 성격을 지닌 1930년대 적색농민조합의 전통을 이은 것이 아니라고 지적했다.⁵³⁾ 전상인은 1946년도 미군정 여론조사 자료 분석을 바탕으로 해방 후 토지개혁에 대한 한국 농민의 욕구가 다른 계층의 사회변혁욕구에 비해 상대적으로 보수적이었으므로 농민들이 급진적인 사회 혁명에 자발적으로 동조하였다고 볼 수 없다고 주장했다.⁵⁴⁾

해외 연구들 역시 한국전쟁의 원인과 책임당사자에 관해 재규정한 수정주의의 주장을 반박하기 시작하였다. 먼저, 정치, 외교사의 입장에서 상대적으로 미국보다 큰 소련의 책임을 재발견하고 있는 연구들이 진행되어졌으며 대표적인 연구자들로는 미국의 외교정책을 중심으로 광범위한 미국 문서들을 사용한 제임스 매트레이(James Matray)⁵⁵⁾와 윌리엄 스투크(William Stueck)⁵⁶⁾을 들 수 있다. 특히, 매트레이의 연구는 1949년 중국

51) 김영호, “한국전쟁 원인의 국제정치적 해석-스탈린의 톨백 이론,” 유영익 편, 『수정주의와 한국 현대사』, (서울: 연세대학교 출판부 1998). pp. 223-258.

52) 정해구, 『10월 인민항쟁연구』, (서울: 열음사, 1988).

53) Shin Gi Wook, *Peasant Protest and Social Change in Colonial Korea* (Seattle : University of Washington Press, 1996).

54) 전상인, 『고개 숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학』, (서울: 전통과 현대, 2001).

55) James Irving Matray. *The Reluctant Crusade : American Foreign Policy in Korea, 1941-1950* (Honolulu : University of Hawaii Press, 1985).

56) William Stueck, *The Korean War: An International History*, (Princeton, N.J. Princeton University

대륙의 공산화를 지켜본 미국이 세계전략 속에서 비교적 중요성이 떨어지는 한국에서 주한미군을 철수시키면서도 경제원조 지원을 증가시키는 봉쇄 정책을 추구함으로써 비 군사적인 수단의 투입을 통해 동북 아시아 지역에서 세력균형을 유지하려고 시도하였다고 주장하였다.

이들의 연구들이 주로 미국 문서들만을 사용하여 수정주의 담론과 대치하였다면 다음의 연구자들은 소련과 중국의 문서를 이용하여 커밍스의 주장을 반박하였다. 커밍스와 함께 한국전쟁의 전개과정에 관한 책을 저술하여 한국전쟁 당시 미군에 의한 세균전이 자행되었을 가능성이 높다고 주장했었던 대표적인 수정주의자 존 할리데이(Jon Halliday)⁵⁷⁾는 소련과 중국의 외교문서를 활용하여 커밍스와 자신의 이전 주장을 뒤집고 미군이 세균전을 자행했다는 그 어떤 증거도 찾아볼 수 없으며 이것이 사실은 공산 진영의 선전과 음모였다고 주장하였다.⁵⁸⁾러시아의 안드레이 란코프(Andrei Lankov)는 소련 정치국 문서를 검토하여 북한 지도자들과 소련 후원자들이 한반도의 통합을 위해서 자신들이 이미 북한에 수립한 정치적 영향력과 통제를 전혀 희생하지 않았다는 결론을 도출 해냈다.⁵⁹⁾미국 우드로 윌슨센터 냉전 국제사 프로젝트(Cold War International History Project)팀의 캐슬린 웨더스비(Kathryn Weathersby)는 1994년 1월부터 열람이 허용된 러시아 연방 대외정책문서보관소의 한국 관련문서들 중 1949년 3월5일부터 1962년 11월14일 까지의 총 124건 이상의 한국전 관련문서들을 번역, 소개하였고 이를 바탕으로 한국전쟁에 관한 연구를 발표하였다.⁶⁰⁾

이러한 흐름들을 바탕으로 1990년대 후반부터 2000년대 중, 후반에는 국내, 외에서 다음과 같은 연구들이 계속 진행되어 수정주의 담론들

Press: 1995). ; William Whitney Stueck, *Rethinking the Korean war : a New Diplomatic and Strategic History* (Princeton, NJ ; Oxford : Princeton University Press, 2002).

57)Jon Halliday and Bruce Cumings, *Korea : the Unknown War* (New York : Pantheon Books, 1988).

58)Jon Halliday and Jung Chang, *Mao : the Unknown Story* (New York : Knopf, 2005).

59)Andrei Lankov, "Soviet Politburo Decisions and the Emergence of the North Korean State, 1946-1948," *Korea Observer* Vol.36. No.3 (Institute of Korean Studies; 2005), pp.385-404.

60)캐슬린 웨더스비(Kathryn Weathersby), 강규형, "북-중-소 삼각관계가 6·25전쟁 과정과 전후 북한의 외교 행태에 미친 영향," 『정신문화연구』 Vol.33 No.3,(분당: 한국학중앙연구원, 2010).

을 논박하였다. 먼저, 국내연구로는 본격적으로 수정주의 비판에 나선 『수정주의와 한국현대사』⁶¹⁾를 시작으로 수정주의 국가론 형성의 모태 중 하나인 『해방 전후사의 인식』 시리즈의 적실성에 대한 근본적인 의문과 비판을 제기한 『해방 전후사의 재인식1-2』⁶²⁾와 『대한민국 건국의 재인식』⁶³⁾, 그리고, 남, 북한 국가건설과정의 비교연구를 모색해본 『남북한 정부수립과정비교 1945-1948』⁶⁴⁾등이 등장하였다. 해외 연구자로는 알란 밀레(Allan Millett)가 한국 국가형성과정에서의 미국의 기여도와 한국 민주당 등 우파세력의 긍정적인 역할을 강조하였으며⁶⁵⁾그레그 브라진스키(Gregg Brazinsky)⁶⁶⁾는 미국으로부터 국가건설에 필요한 자원들을 지원받은 한국의 군부세력이 같은 아시아 민족인 일본의 지배기 동안 형성된 근대국가 유산의 영향 속에서 비약적인 발전을 이룩하였다고 주장하였다.

그런데, 전술한 것처럼 한국전쟁의 원인을 규명하기 위해 시작된 커밍스의 연구는 국가의 계급성과 억압적인 성격을 강조하고 있었을 뿐 실질적인 국가건설의 과정을 다루고 있지는 않았다. 커밍스의 연구를 중심으로 이루어진 정통주의와 수정주의 간의 논쟁 역시 국가건설과정 보다는 한국전쟁의 원인과 책임을 규명하여 커밍스의 주장들을 근본적으로 반박하기 위한 목적으로 수행된 연구들이 정치, 외교사의 영역을 중심으로 전개되었고 수정주의 국가론에 대한 비판은 거의 이루어지지 않았다.

예를 들어, 해외 연구의 경우 한국 내부의 국가건설 과정을 직접 살펴보고 있는 연구는 밀레와 브라진스키를 제외하고는 거의 없었고 주로 미국 중심적인 시각을 가지고 소련의 책임을 국제정치의 차원에서 거론하고 있었다. 한국 내부의 주체적인 형성과정과 노력들에 주목하는 국내학계의

61)유영익 편, 『수정주의와 한국현대사』, (서울: 연세대학교 출판부:1998),

62)박지향 등저, 『해방 전후사의 재인식 1-2』, (서울: 책세상, 2006).

63)이인호, 김영호, 강규형 등저, 『대한민국 건국의 재인식』, (서울: 기파랑, 2009).

64)이철순 편, 『남북한 정부수립 과정 비교 1945-1948』, (서울: 인간사랑, 2010).

65)Allan R. Millett, *The War for Korea, 1950-1951 : They Came From the North* (Kansas: University Press of Kansas, 2005).

66)Gregg Brazinsky, *Nation Building in South Korea : Koreans, Americans, and The Making of a Democracy* (Chapel Hill, NC : University of North Carolina Press, 2007).

연구들 역시 수정주의가 전개한 국가론들을 체계적으로 재검토하고 반박하려는 일련의 저술들이 최근에 들어서야 시도되었기 때문에 커밍스의 연구에서 발견되는 사실들의 오류를 부분적으로 지적한 경우가 많았다.

그러나, 박상섭과 박광주의 담론들을 적용하면 수정주의 국가론의 적실성에 대한 근본적인 의구심이 제기되며 다음과 같이 반박을 심화시켜 볼 수 있다.

첫째, 커밍스의 수정주의에 이론적 출발점을 제공해주고 있는 네오 맑시스트 페리 앤더슨(Perry Anderson)⁶⁷⁾과 베링턴 무어(Barrington Moore)의 저작들은 제3세계 신생국들의 국가형성과정에서 커밍스가 강조하고 있는 계급갈등에 의한 혁명 발생 등의 내부요소보다는 국제정치의 관계가 크게 작용함을 강조한다.

먼저, 페리 앤더슨은 프러시아(Prussia)의 발전과정이 경제적인 필연성 뿐 만 아니라 이와 결부된 국제정치관계에 의한 것임을 지적한 프리드리히 엥겔스(Friedrich Engels)의 주장⁶⁸⁾을 중심명제로 인용한 루이 알튀세르(Louis Althusser)의 논문⁶⁹⁾을 언급하여 신생국가 형성과정에서 국제정치의 요소가 차지하는 중요성을 지적한다.⁷⁰⁾ 또, 해방 당시 한반도에 혁명의 분위기가 이미 형성되어 있었다고 주장한 커밍스의 명제의 기본 출발점이 되는 베링턴 무어의 저작 역시 소규모 국가들이 규모가 크고 강한 국가에 경제적, 정치적으로 의존하고 있다는 사실은 곧 이들 소규모 국가들의 정치적인 결정요소가 그들 영역 내부가 아닌 외부에 놓여 있음을 의미한다고 주장한다.⁷¹⁾

둘째, 일제 식민통치 기간 동안 한국 사회는 자본주의의 물질 토대

67) Cumings, 2001, pp. 30, 각주 2).

68) Karl Marx and Frederick Engels; *Selected Correspondence, 1846-1895* (New York: International Publishers, 1942), pp. 417.

69) Louis Althusser, "Contradiction and Overdetermination," in Louis Althusser, *For Marx*, (New York : Penguin Press, 1969), pp. 111-112.

70) Perry Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, (London: Verso 1974), pp. 236-237.

71) Barrington Moore, 1966, pp. 13.

를 구축할 수 있는 경제구조가 착취와 수탈이라는 일체의 목적을 달성하기 위해 의도적으로 왜곡되어 헤게모니를 갖춘 지배계급이 형성되어 있지 않았기 때문에 식민지 사회의 어떠한 토착계급도 식민지국가를 통제할 만한 영향력을 행사할 수 없었다.

예컨대, 자본주의 사회는 자본주의 특유의 생산관계와 경영방식이라는 경제 메커니즘과 헤게모니를 지니고 있는 부르주아를 주축으로 한 시민 사회의 존재, 그리고 이들의 동의를 통한 정당성의 확보라는 사회, 정치 메커니즘을 지녀야 한다.⁷²⁾ 그러나, 한국의 경우 경제메커니즘은 발달되지 않은 상태로나마 존재할 수 있다고 하더라도 그람시 적인 의미에서 헤게모니를 쥐고 사회, 정치 메커니즘을 담당할 수 있는 부르주아지⁷³⁾와 시민사회가 부재하였다. 따라서, 과연 맑시스트 정치경제학의 설명이 자본주의 사회로서의 완결성을 지니고 있지 못했던 한국에 적합한 것인가에 대한 의문이 제기된다.

셋째, 이러한 상황은 해방 이후의 정치, 경제적인 혼란 상황 속에서 심화되었다. 먼저, 가난한 사람들은 커밍스가 인용하고 있는⁷⁴⁾ 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)이 지적한 것처럼 정치에 참여하기에도 너무 가난했다.⁷⁵⁾ 또, 네오 맑시스트인 랄프 밀리반드(Ralph Miliband)가 “생산수단을 소유하고 통제하며 자신들에게 부여된 경제적 권력을 바탕으로 하여 국가를 사회 지배의 도구로 사용할 수 있는 계급”이라고 정의한 지배계급으로서의 헤게모니를 지닌 부르주아지⁷⁶⁾역시 여전히 존재하지 못하여 국가가 지배계급의 이익을 위해 봉사할 수 있도록 조직화되어 있지 못했다.

넷째, 이렇게 자본주의 체제가 발달하지 못하여 시민사회 역시 형성

72)박상섭, 『자본주의 국가론: 현대 마르크스주의 정치이론의 전개』, (서울: 한울, 1985).

73)Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1971).

74)커밍스는 이를 언급하면서도 판단을 유보하고 지주계층의 권력이 경찰의 보호를 통해 하나의 억압적 구조를 형성할 수 있다는 점만을 강조한다. Cumings, 2001. pp. 364.

75)Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Heaven, Yale University Press, 1968), pp. 52.

76)Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society* (New York : Basic Books, 1969).

되지 못했으므로 시민사회의 동의를 바탕으로 정치적 정당성을 획득하여 이데올로기적인 지배를 피할 수 없었고 경찰, 군대, 관료 등의 국가기구를 통한 전제적 권력에 의한 지배를 추구할 수 밖에 없게 되었다.

다섯째, 그러나, 이들 국가기구들 역시 일본으로부터 공급되는 풍부한 물적, 전제 권력적인 기반을 공급 받을 수 있었던 식민지 시대 국가기구들과는 달리 국가의 정치, 경제, 사회적인 기반의 취약성으로 인해 창설과정부터 제대로 된 지원을 받지 못해 충분한 권력자원을 지닐 수 없었다.

여섯째, 또, 이들 국가기구들은 식민지 사회의 수탈과 치안유지라는 제한된 목적에 집중할 수 있었던 식민지 시대 국가기구들과 달리 보다 다양하고 광범위한 국가건설의 과제를 수행해야 했다. 따라서, 더 많은 수의 인력들을 필요로 하게 되었지만 부일 관료들을 모두 기용하고도 턱없이 부족하였다.

그나마 경험 있는 부일 관료들은 해방직후의 분위기 속에서 참여를 꺼렸다. 결국, 경찰 최고 책임자가 일제 시대에 자신을 고문했었던 부일 경찰을 승진, 발탁하는 경우마저 발생했다.⁷⁷⁾ 이러한 이유들로 인해 해방 직후의 국가기구들은 식민지 시대 국가기구의 제도운영이나 조직의 외양만을 모방할 수 있었을 뿐 효율적인 운영과 임무수행이 불가능했다.

일곱째, 이렇게 해방이후 한국 국가기구의 건설이 이를 뒷받침할 모든 자원이 미비한 상태에서 이루어졌기 때문에 단순히 일제 시대의 국가기구와 비슷한 외양과 인적 자원을 갖추고 있었다는 이유만으로 여전히 동일한 실체의 군사, 관료 엘리트들에 의해 과대성장 되어 토착민들 위에 지배세력으로 군림하고 있다고 간주할 수는 없다.⁷⁸⁾

한편, 1990년 대 에 들어서 동유럽과 소련의 사회주의 국가들이 붕

77)장택상의 경우에는 1938년 청구회 사건으로 투옥될 당시 자신을 고문했었던 이구범과 가창현을 직접 서장으로 승진시키기도 했었다. “경향신문”1977년4월15일, 「비화 한 세대 (110)군정경찰 [41] 고문경찰의 발탁」

78)이는 다음을 참조하여 본 연구의 논지에 맞추어 새로운 단어와 문장을 사용하여 정리한 것이다. 박광주, 「제1장 종속이론」, 박광주, 『한국권위주의 국가론-지도자본주의체제하의 집정관적 신중상주의 국가』, (서울: 인간사랑, 1992), pp. 31-58. ; 박광주, 「제2장 과대성장국가론」, 박광주, 1992, pp. 63-73. ; 박광주, 「제8장 한국 국가의 성격과 민주주의의 전망」, 박광주, 1992, pp.346.

괴되고 한국에서는 민주화가 이루어지는 등 급격한 국내, 외적인 정치 환경의 변화가 나타났다. 그리고, 파시즘 국가론이 의존하고 있었던 유럽과 라틴 아메리카의 정치경제학자들은 이를 제대로 설명할 수 없어 더 이상의 집필이 이루어지지 않게 되어 국내 유입의 구조가 끊기게 되었다. 따라서, 여전히 일부에서는 노태우 정부 역시 파시즘 국가로 간주하면서도 유팔무⁷⁹⁾와 최장집⁸⁰⁾등을 중심으로 이전의 정부들이 지니고 있었던 국가의 성격을 파시즘 국가가 아닌 관료적 권위주의 또는 군사적 권위주의 국가로 규정하여 파시즘 국가론의 대안을 모색하는 연구들이 출현하게 되었다. 이렇게, 그 내부에서 조차 이론으로써의 적실성에 대한 근본적인 의문이 제기되었던 파시즘 국가론에 대해서는 다음과 같은 반박이 가능하다.

첫째, 파시즘의 역사를 제1공화국으로까지 끌어올린 매판 군사 파시즘이 물질 토대가 없는 파시즘이라는 비판을 받게 되었다. 즉, 한 국가의 정치체제를 파시즘으로 정의하기는 위해서는 물질 토대와 계급적 기반을 기초로 한 독점자본주의가 먼저 전제되어야 한다. 그리고, 이러한 전제조건들이 선행되지 못할 경우 신 식민지 파시즘이 파시즘 체제로 규정한 한국의 제5공화국과 같은 공개적인 테러독재체제⁸¹⁾마저도 파시즘이라고 부를 수 없다는 것이 비판자들의 지적이었다. 만일, 이를 인정한다면 파시즘이 곧 공개적 테러독재라는 등식이 성립하게 되므로 테러독재가 있는 곳은 모두 파시즘으로 규정할 수 있기 때문에 일제 시기까지도 파시즘 체제로 규정해야만 하는 문제가 발생한다는 것이다.

물론 매판 군사파시즘은 한국 파시즘을 내부의 물질 기반에 기초한 파시즘이 아니라 제국주의에 의해 창조된 외인 적인 파시즘으로 규정하고 제1공화국 시기부터 파시즘이 시작되었다고 설명하고 있었다. 그러나, 한국의 경우 신 식민지 파시즘의 주된 설명대상이었던 라틴 아메리카와 달리 일본의 착취로 인해 황폐해져 전략적으로 중요한 광물자원들을 보유하고

79)유팔무, “시민사회의 성장과 시민운동,” 유팔무, 김호기, 『시민사회와 시민운동』, (서울: 한울, 1995).

80)최장집, “한국정치균열의 구조와 전개,” 최장집, 『한국 민주주의론』, (서울: 한길사, 1993).

81)이성형, 1988. pp. 210

있지도 못했고 거의 모든 자원이 부족하여 오히려 미국으로부터 식량을 수입하고 있었던 상태에서 출발했었기 때문에⁸²⁾ 미국에게 전략적, 경제적인 차원 모두 중요한 의미를 지니는 국가⁸³⁾가 아니었다. 즉, 일본과 달리 한국에 대한 전략적, 경제적인 중요성이 별로 없었던 미국의 경우에는 굳이 한국에 파시즘 체제를 구축할 필요성이 없었다.

둘째, 일제시기를 파시즘으로 간주할 경우에는 일본 제국주의를 포함한 제국주의 모두를 새롭게 파시즘으로 규정해야 한다. 실제로, 신 식민지 파시즘의 설명을 수용한 수정주의 국가론들은 일제 시기까지를 파시즘 지배기로 포함시키고 있었다.

그러나 매판 군사 파시즘론자들은 일본 제국주의 지배기를 파시즘 체제로 규정하지 않았었고 오랫동안 파시즘의 범위와 정의를 꼼꼼하게 검토해 온 관한 해외의 권위 있는 정치사상 연구들⁸⁴⁾은 일본 제국주의와 파시즘을 철저히 구별 짓고 있다. 국내학계의 조효제 역시 대중독재체제나 군부 독재가 파시즘이 아니기 때문에 대중 독재의 요소를 갖춘 스탈린이나 박정희 등의 권위주의체제를 모두 역사적인 의미의 파시즘 체제로 규정하기 어렵다고 지적한다. 또 정확한 기술적인 용어로 쓰이지 않고 일종의 유행어로 안이하게 남발되는 일상적인 파시즘 혹은 우리 안의 파시즘 논의가 파시즘을 예방하기 보다는 오히려 파시즘의 독성에 무감각해지게 만들어 정작 진짜 파시즘이 출현할 때, 이를 알아보지 못하게 할 수도 있다고 주

82)Albert Wedemeyer, *Report to the President Submitted by Lt. Gen. A. C. Wedemeyer: Korea, September 1947*, (Washington, D.C: USGPO, 1951), 미국 국방성(US Department of Defense), 알버트 웨드마이어(Albert Wedemeyer), 민정합동위원회(Joint Civil Affairs Committee: JCAC); 신복룡, 김원덕 옮김. 『한국분단보고서 하: American Military Government in Korea』, (서울: 풀빛, 1992). pp. 286-296.

83)Joint Civil Affairs Committee:, *Report of the Special Inter-Departmental Committee on Korea*, (Feb, 1947), Record Group 165: ABC 014 Japan, 미국 국방성(US Department of Defense), 알버트 웨드마이어(Albert Wedemeyer), 민정합동위원회(Joint Civil Affairs Committee: JCAC); 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. pp. 322.

84)Kevin Passmore, *Fascism : a Very Short Introduction* (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2002); Robert O. Paxton, *The Anatomy of Fascism* (New York : Knopf, 2004), ; 네오 클레우스, 마크 지움, 정준영 옮김. 『파시즘』, (서울: 이후, 2002).

장한다.⁸⁵⁾

이렇게 수정주의의 국가론의 적실성에 대한 근본적인 의문이 제기되자 수정주의를 중심으로 이루어졌던 국가론 논의들은 1990년대 중반부터 수많은 쟁점사항들을 해결하지 못하고 정체상태에 머무르게 되었다.⁸⁶⁾ 따라서, 그 대안으로 베버의 입장을 계승한 네오 베버리안들의 시각을 수용하여 산업화 과정에서 나타나는 한국 국가의 정책과 정치과정의 변화를 살펴보려는 연구들이 1980년대 후반과 1990년대 후반에 출현하였다. 대표적인 연구들로는 산업화 과정에서 국가기구를 통해 나타난 국가의 자율성을 중심으로 국가가 강력해지는 과정을 보여준 장달중⁸⁷⁾과 해방이후 부터의 한국 국가의 능력과 자율성의 변화과정을 구체적 수치의 제시를 통해 보여준 박기덕⁸⁸⁾의 연구를 들 수 있다.

한편, 또 다른 대안으로 네오 베버리안과 네오 맑시스트 이론을 절충, 통합한 국가론을 제시하고자 하는 시도가 1990년대 중반과 2000년대 초반까지 이어졌다. 예를 들어, 김일영은 맑스가 예외적 국가로 지정한 보나파르티즘(Bonapartism)을 제1공화국 중반기 이후의 이승만의 통치를 설명하는데 적용하여 국가의 상대적 자율성을 강조하였고, 진덕규는 마이클 만(Michael Mann)의 IEMP 모형과 세계체제론을 통합하였으며 김석준 역시 정통주의의 설명이었던 병영국가론에 세계체제론을 접목하여 미군정 시기와 제1공화국 초기를 설명하였다.⁸⁹⁾

그런데, 이들 이전부터 이미 국내 학계에서는 국가 자율성의 개념을

85)조효제, “머리글,” Robert O Paxton, 2004. ; 손명희, 최희영 옮김. 『파시즘 : 열정과 광기의 정치혁명』, (서울: 교양인, 2005). pp. 14-15.

86)최장집, “한국 국가론의 비평적 개관,” 최장집, 『한국 민주주의이론』 (서울: 한길사, 1993).

87)장달중, “국가와 자본주의 발달,” 김성국(외), 『한국자본주의의 정치 경제학적 연구』 (분당: 정신문화연구원, 1988).

88)박기덕, “한국 국가의 성격과 능력 : 통계지표에 의거한 민주화 전후의 비교연구,” 박기덕 편, 『한국 민주주의 10년 : 변화와 지속』, (분당: 세종연구소, 1998).

89)자세한 설명은 김일영, “부산정치파동의 정치사적 의미,” 『한국과 국제정치』 17(93.6), (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1993), pp.31-66. 진덕규, 『한국현대정치사 서설』 (서울: 지식 산업사, 2000), ; 진덕규, 『한국정치의 역사적 기원』 (서울: 지식 산업사, 2000), ; 김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정』 (서울: 이화여대 출판부, 1996). 을 참조할 것.

수용한 절충통합주의 국가론인 관료적 권위주의론(Bureaucratic Authoritarianism)⁹⁰⁾이나 국가조합주의론(Corporatism)⁹¹⁾을 적극적으로 수용하고 있었다. 1980년대 초, 중반부터 해외의 네오 베버리안과 네오 맑시스트 이론들은 각자의 이론적 입장에 충실하면서도 서로가 동의하고 있는 국가의 상대적 자율성의 측면에서 절충, 통합적인 측면을 보여주고 있었다.⁹²⁾ 물론, 맑시스트의 입장을 계승한 네오 맑시스트 국가론들은 국가의 개입이 전체 국민의 이익을 위한 것이 아니라 자본가 계급을 보호하려는데 있음을 밝히는데 그 초점이 맞추어져 있었다. 하지만, 제3세계 신흥 국가들에서 발견되는 강력한 국가의 모습을 기존의 맑시스트 이론만으로는 설명할 수 없자 전술한 폴란차스가 국가의 자율성을 인정한 것을 시작으로 노라 헤밀턴(Nora Hamilton)과 베이멧 토마스(Bamat Thomas)⁹³⁾, 센 아누판(Sen Anupan)⁹⁴⁾ 등이 적극적으로 국가의 상대적 자율성을 인정하게

90)기예르모 오도넬(Guillermo A O' Donnell)은 맑시즘과 네오 맑시즘에 기초한 세계체제론과 지배계급 사이의 연대를 인정하지만 국가가 직접 생산수단을 소유하거나 자본과 금융에 대해 강력한 통제권을 행사하여 발전을 주도할 수 있음을 지적함으로써 국가의 자율성에 주목한 '관료적 권위주의'론을 제창 하였다. Guillermo A. O'Donnell. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism : Studies in South American Politics*, (Berkeley : Institute of International Studies, University of California, 1973). 국내의 경우 한상진, 강민, 김영명 등이 이를 수용한 연구를 진행시켰다. 자세한 논의들은 다음의 연구들을 참조할 것. 한상진, “관료적 권위주의 하에서의 민주주의의 전망,” 한국사회학회 편, 『한국사회 어디로 가고 있나』, (서울: 현대사회연구소, 1983). 강민, “관료적 권위주의의 한국적 생성,” 『한국정치학회보』, 제17집, (서울: 한국정치학회, 1983). ; 김영명, 『제3세계의 군부통치와 정치경제』, (서울: 한울, 1983).

91)이에 따르면 후발 산업화에 나선 제3세계 개발 도상 국가들은 국가가 사회세력을 통제하기 위해 권위주의적 통치형태를 가지고 있다. 그러나, 독자적인 이익과 독립적 실체를 가지고 있는 국가는 정책결정과정에서 강력한 주도권을 행사하며 다양한 사회집단들을 강제적, 위계적으로 조직화 하고 포섭하여 합의형성을 이끌어낸다. 대표적인 국내연구로는 최장집의 연구를 참조할 것. 최장집, “노동조합에 대한 조합주의적 통제,” 변형운 외, 『분단시대와 한국사회』, (서울: 까치, 1985).

92)Peter Evans and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

93)베이멧은 라틴 아메리카의 경우 구미국가들과 달리 사회가 훨씬 복잡하여 지배계급의 존재하지 않기 때문에 국가의 자율성이 증대되어 국가가 지배계급의 대변자가 아니라 국가 스스로가 헤게모니적인 세력으로 기능한다고 주장한다. Thomas Bamtat, “Relative State Autonomy and Capitalism: Brazil and Peru,” *Insurgent Sociologist*, Vol.7, 1977. pp. 74-84.

94)센은 알라비와 마찬가지로 폴란차스가 국가가 계급의 이익을 초월하여 높은 자율성을 누리는 예외적 국가

되었던 것이다.

그러나, 2000년대를 전후해서는 세계화를 통해 국경을 넘나드는 초국적 자본이 등장하여 국가가 자본을 통제할 수 있는 수단이 점차 상실되고 무력해짐으로써 국가의 의미와 국가 분석의 현실적 의미가 이전시기들보다 퇴색되었다. 물론 그 사이에도 다음과 같이 주목할 만 한 연구들이 진행되었다.

먼저, 전쟁을 통해 이루어진 서구 국가들의 국가형성의 과정과 이론을 한국의 사례에 적용하고자 하였던 서주석의 연구는 한국 국가형성의 과정을 경찰, 군대, 그리고 재정, 조세기구와 같은 핵심 국가기구들을 중심으로 살펴보는 한편, 향후 연구에 있어서 민족주의 등의 이념과 우익 청년단체들과 같은 연구주제가 지니는 중요성과 필요성을 지적하였다.⁹⁵⁾

박찬표의 연구는 초기 수정주의의 입장을 그대로 수용하여 소련과의 냉전대결을 의식한 미국이 해방직후 건국준비위원회에 의해 제시되었던 대한국가 건설의 가능성을 붕괴시키고 한국의 우익세력과 결탁하고 일제시기의 국가기구들을 복원시키고 억압적인 권력을 행사하여 4단계에 걸친 반공국가 건설의 단계를 진행하였음을 기존 연구들보다 세분화하여 기술하였다. 그러나, 동시에 파시즘 국가론을 부정하고 한국의 국가를 권위주의 국가로 규정한 후기 수정주의의 입장 역시 받아들여 초기 수정주의 연구들이 강조하였던 국가의 억압적인 성격과 계급지배적인 측면을 상대적으로 완화시켜 바라보았다. 즉, 제헌헌법제정과정과 친일파 처벌특별법 제정, 초기 국회구성 등의 과정을 고찰하여 중도파의 역할과 비중을 부각시킴으로써 국가안보와 경제발전의 과제에 집중하였던 권위주의 국가가 민주화의 단계로 이행될 수 밖에 없었던 과정을 서술하고자 하였다.

형태로 인정하던 보나파르티즘 적인 유형을 인도의 사례에 적용하여 설명한다. 이에 따르면, '아시아적 생산양식'으로 설명될 수 있는 전통적 사회기반이 부르조아 계급이 헤게모니를 획득하는데 장애요인으로 작용함으로써 부르조아 계급의 독자적 발전이 늦어지기 때문에 국가가 사회계급을 초월하여 독립된 실체로 존재한다는 것이다. Anupam Sen, *The State, Industrialization and Class Formations in India: A Neo-Marxist Perspective on Colonialism, Underdevelopment and Development*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1982).

95)서주석. 2008. 『한국의 국가체제형성』 서울: 학술정보.

그럼에도 불구하고, 한국 학계가 방대해진 연구주제와 당면과제들을 소화하기에도 급급해졌기 때문에 수정주의 국가론에 대한 논의들이 미해결된 상태로 남게 되었다. 따라서, 전면적인 수정이 불가피했었던 수정주의 담론들은 여전히 굳건하게 자리하면서 자신들의 담론들을 바탕으로 한 인식과 사실을 끊임없이 재생산하게 되었다. 특히, 일부 연구자들은 일제 식민지 시기부터 현재까지의 기간이 질적 변화를 경험하지 않은 비역사적이고 정태적인 파시즘의 시기라는 무리한 결론에 도달할 수 있는 위험성을 감수하면서 파시즘 국가론논의를 확대시킨 연구를 계속 진행시켰다. 대표적으로 해외의 찰스 암스트롱(Charles Armstrong)⁹⁶⁾과 신기욱⁹⁷⁾의 연구가 일제 시기로부터 비롯된 파시즘이 이승만과 김일성 시기부터 남, 북한의 국가건설을 위해 동원되어 국가건설을 주도했다고 주장했다. 또, 국내 학계에서도 역사학과 문학 계열을 중심으로 여전히 파시즘 국가론을 수용한 연구들이 계속 진행되었다.⁹⁸⁾

한편, 그동안 해외 국가론 연구들은 심각한 분쟁으로 인해 국제사회가 깊숙이 개입했었던 아프리카와 중동, 중앙아시아 지역 등의 신생국가들의 국가건설 과정에 주목하게 되었다.⁹⁹⁾ 그리고, 이 과정에서 나타나는 국가의 능력을 기준으로 국가를 분류하게 되었다. 예를 들어, 전제적 권력

96)Charles Armstrong, *The North Korean Revolution, 1945-1950* (Ithaca : Cornell University Press, 2003).

97)Shin Gi Wook, *Ethnic Nationalism in Korea: Genealogy, Politics and Legacy* (Stanford: Stanford University Press, 2006).

98)그 대표적인 목록은 다음과 같다. 고영자, 『일본의 파시즘과 대한민국임시정부기』, (서울: 탕자, 2008); 권명아, 『역사적 파시즘 : 제국의 판타지와 젠더 정치』, (서울: 책세상, 2005) ; 김명인, 『조연현, 비극적 세계관과 파시즘 사이』, (서울: 소명, 2004) ; 김사랑 외저; 이상경 편, 『일제 말기 파시즘에 맞선 혼의 기록』, (서울: 역락, 2009) ; 김상봉, 『도덕교육의 파시즘 : 노예도덕을 넘어서』, (서울: 길, 2005) ; 방기중 편. 『일제 파시즘 기 한국사회 자료집』, (서울: 선인, 2005) ; 방기중 편. 『일제 파시즘 지배정책과 민중생활』, (서울: 해안, 2005). ; 방기중. 『일제하 지식인의 파시즘체제 인식과 대응』, (서울: 해안, 2005), ; 이현식, 『일제 파시즘체제하의 한국 근대문학비평 : 1930년대 후반 한국 근대문학 비평 이론 연구』, (서울: 소명출판, 2006). ; 임지현 외. 『우리 안의 파시즘』, (서울: 삼인, 2000).

99)Robert I Rotberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Washington D.C: Brookings Institution Press, 2003).

(Despotic Power)은 강하지만 하부구조적 권력(Infra structural Power)이 약한 국가는 약한 국가(Weak State)로 국가의 의지와 능력이 부족하여 국가건설에 실패한 국가들은 파탄국가(Failed State)나 붕괴된 국가(Collapsed State)로 각각 명명하게 되었다.¹⁰⁰⁾ 최근에는 이들 파탄국가나 붕괴된 국가들의 실패와 위기의 원인, 그리고 분류기준을 좀 더 세밀하게 기술한 해외 연구가 등장하고 있으며¹⁰¹⁾, 국내 연구들 역시 한국의 국력신장과 함께 주요 연구주제로 등장한 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)나 국제협력과 연계하여 이들의 개념을 적용시키고 있다.¹⁰²⁾ 그리고, 이러한 최근의 해외 연구들을 살펴보면 후술할 베버와 네

100)Robert I Rotberg, *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton, N.J: Princeton University Press; 2004).

101)옥스퍼드 대학의 불평등과 인간 안보 연구소(Center for Research on Inequality, Human Security: Crise)의 보고서는 영국의 국제개발부(DFID: Department of International Development), 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development), 미국 국제 개발처(USAID), 세계은행(World Bank)의 보고서를 요약하여 위기에 봉착한 국가의 3요소로 ①권위(Authority), ②공공서비스 지원(Service Entitlements), ③정통성(Legitimacy)의 부재를 언급하면서 세부적 요소들로 다음과 같은 사항들을 지적하고 있다. ①권위(Authority)의 실패: 1. 내전과 같은 조직화된 정치폭력, 2. 국가의 권위가 상당부분의 지역에 까지 발휘되지 않을 때, 3. 사망이나 파괴를 야기하는 정기적인 정치적 혹은 집단적 폭력이 존재할 때, 4. 고도의 범죄를 다룰 수 있는 국가의 조정이나 사법체제가 작동하지 않을 경우, ②공공서비스 지원(Service Entitlements)의 실패: 1. 국가가 보건 서비스를 제공하지 못할 때, 2. 국가가 기초교육을 제공하지 못할 때, 3. 물과 위생시설을 제공하지 못할 때, 4. 기초적인 교통과 에너지 인프라스트럭처를 제공하지 못할 때, 5. 수입빈곤의 감소(Reduction in income poverty), ③정통성(Legitimacy)의 실패: 1. 민주주의의 부재(예: 자유롭고 공정한 정기적인 선거가 없을 경우), 2. 군사 분야에 있어서의 정부의 강력한 역할, 3. 강압에 의한 권력의 획득, 3. 야당에 대한 억압, 4. 언론통제, 5. 권력으로부터의 상당수 국민들의 배제, 6. 임의적인 체포나 연설자유 부재와 같은 시민, 정치적 자유의 부재 등을 언급하고 있다. 한편, 파탄국가로 진행되는 경우와 위기에 처해있는(at risk) 국가들의 차이를 다음과 같이 지적하고 있다. 즉, 국가의 권위가 실패하는 경우 국가는 폭력과 전쟁상태에 빠지게 되는데, 파탄국가는 최근까지도 계속해서 이러한 상태가 지속되고 있는 경우이며 위기에 처해있는 국가는 최근 2년간 혹은 지난 4년 동안에 이러한 상태가 벌어졌던 경우이다. 한편, 폭력과 전쟁 역시 다음과 같은 기준으로 구분되는데 폭력의 경우 평균 3.38년 동안 12만 5천명의 희생자가, 전쟁의 경우에는 평균 8.53년 동안 47만 4천명의 희생자가 발생한 경우이다. Frances Stewart and Graham. Brown, *Fragile States*, Center for Research on Inequality, Human Security, University of Oxford, *Crise Working Paper*, N0.51, (January), (London: Oxford: 2009).

102)이조원, “취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구,” 『북한연구 학회 보』 12권, 2호, (북한연구학회, 2008), pp. 289-321. ; 최진근, 이은진, “취약국가와 새마을운동 개발협력 증진방안,” 『새마을운동과 지

오 베버리안들이 중시했었던 관료제와 하부구조적 권력, 그리고 폭력의 독점을 통한 국내, 외의 치안과 국방의 수립 등의 기준들이 구체적인 국가건설과정에서는 중요하다는 사실을 알 수 있다.

지금까지의 기존 논의들을 종합하여 보면 다음과 같다. 1980년대까지 지배적 위치를 차지하고 있었던 정통주의 국가론에 대해 대중에게 공개된 미국문서를 바탕으로 분단에 대한 미국과 한국 우익세력의 책임을 제기한 수정주의 국가론이 새롭게 부상하였다. 1990년대부터는 소련과 중국 문서 등이 공개됨으로써 거꾸로 소련과 북한의 책임이 다시 제기되고 수정주의 국가론의 적실성에 대한 비판이 그 내부에서도 발생하였다. 이러한 상황 속에서 새로운 대안으로 절충주의 국가론이나 네오 베버리안의 시각 등이 제3의 국가론으로 출현하였고 특히 네오 베버리안의 입장은 아프리카 등지에서 실제 국가건설과정을 관찰한 최근 해외의 연구들을 중심으로 활발히 제기되고 있다.

그러나, 그동안 한국의 국가론 연구들은 각 시기마다 새롭게 나타나는 해외의 국가론 연구들을 신속하게 도입하여 한국의 사례를 설명하는데 집중함으로써 이미 기존에 소개된 이론들의 설명들과 비교, 재검토하고 심화시켜 한국의 현실을 제대로 설명할 수 있는 이론을 개발하는데 실패하여 왔다. 따라서, 본 연구는 네오 베버리안들의 국가형성이론을 단지 출발의 기반으로 삼을 뿐 최근의 네오 베버리안 연구들을 주된 이론적 틀로 삼아 한국의 사례에 적용하여 이론적으로 검토한 연구를 생산하는 기존 연구들의 시행착오를 반복하지 않으려고 한다. 그 보다는 기존 연구들과 전혀 다른 차원에 접근함으로써 기존 연구의 문제의식들이 해결할 수 없었던 새로운 이론을 제시하고자 한다.

기존의 정통주의나 수정주의가 아닌 새로운 취약국가론을 통하여

역사회개발 연구』 제6권, (평택: 경문 대학교 새마을연구소, 2010), pp.123-142. ; 권혁주, “취약국가의 이해 :INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로”, 『국제개발협력』 (2010년 제3호), (서울 :한국 국제협력단, 2010) pp.46-65. ; 권혁주, 배재현, 노우영, 동그라미, 이유주, “분쟁과 갈등으로 인한 취약국가의 개발협력 :취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로”, 『행정논총』 제48권 제4호 (2010년 12월), (서울: 서울대학교 한국행정연구소, 2010) pp.171-199.

대한민국의 국가건설과정을 설명하려고 하는 본 연구의 주장은 다음과 같다. 미군정기와 제1공화국 초기 한국은 냉전의 전개라는 국제정치 환경과 근대국가건설에 필수적인 핵심 국가기구를 만들어내는데 필요한 인적 자원과 물적, 경제 자원이 부족했었던 국내정치적인 환경 속에 있었다. 그리고, 이미 탄생이전부터 국내, 외로부터의 전복 위협을 경험한 신생국가 대한민국은 국가붕괴를 모면하고 신속하게 근대국가를 건설하기 위해 민족주의를 완전히 흡수하지 못한 채 취약국가라는 독특한 형태의 국가건설과정을 밟을 수 밖에 없었다.

먼저, 국제정치적인 영향을 살펴보면 해방직후부터 한반도 전체에 공산정권을 수립하기 위해 적극적으로 북한의 국가건설과 남한의 좌익을 지원했었던 소련의 태도로 인해 이미 사실상의 냉전이 전개되고 있었다. 소련은 1945년 9월20일 약 20만의 군대를 북한에 진주시킬 때부터 소련 거주 한인 3만 여명을 함께 파견하였다. 그리고, 이들의 지도에 의해 북조선인민보안대가 수립됨으로써 소련은 미군정과 달리 힘을 낭비할 필요가 없었다.¹⁰³⁾ 공산주의자들이 지배하고 있었던 북조선인민보안대는 1945년 10월부터 지방인민위원회를 제도화시키기 위한 일련의 선거를 실시하였다. 이들 지방인민위원회가 만족할만한 형태를 보이게 되자 소련군이 이들에게 통치권을 부여함으로써 지방 자치 정부의 모습을 갖추게 되었다.

따라서, 1945년 8월 이후 한반도에서는 이미 사실상의 냉전이 전개되고 있었고 미군정과 이승만 역시 이를 인지하고 있었다. 먼저, 미군정 사령관 하지(John Reed Hodge)는 소련이 북한에서 한국인 군대를 조직하여 이들을 무장시키고 훈련시키고 있다는 정보를 입수하자 소련의 팽창이 한반도 전체에 대한 지배로 이어질 것을 우려하였고 이를 저지하고 주한미군이 무사히 철수할 수 있도록 한국군을 창설할 것을 미국 정부에 건의하였다. 하지만, 이 제안이 좌절되자 1945년 12월 5일에 군사 영어 학교를

103)Paul McGrath, *U.S.. Army in the Korean Conflicts*, Record Group 407(Manuscript), Record Group 332, Box 45. (Office of the Chief of Military History: OCMH, Department of Defense, 1953).; 신복룡, 김원덕 옮김. 『한국분단보고서 하: American Military Government in Korea』, (서울: 풀빛, 1992, pp.58. 각주 99).

개설하고 1946년 1월14일에 남조선 국방경비대를 창설하는 한편 1946년 초부터는 간부급 인력을 중심으로 일본 부역 경찰들을 본격적으로 복귀시키기 시작했다. 1946년 2월14일 발족된 민주위원의 의장이 된 이승만 역시 1946년 5월8일에 제1차 미, 소 공동위원회가 결렬되자 6월3일의 정읍 연설을 통해 남한에도 임시정부나 북한의 위원회와 같은 것을 조직해야 한다고 주장하게 되었다.

그러나, 전시동원 체제에서 평화체제로의 전환 속에서 군비를 축소하고 병력을 감축하고 있었던 미국 행정부는 상대적으로 전략적인 중요성이 떨어지는 한반도에서는 소련과의 협상을 통한 주한미군 철수를 우선 시 하여 충분한 인적, 물적, 경제자원을 투입하지 못했다. 미국 정부는 전략적인 이해가 크지 않은 한국에서 소련과의 협상을 통한 신속하게 철군한다는 입장을 계속 고수하였다. 그 이유는 제2차 세계대전 이후 미국의 정책이 평화체제로 급속히 전환되어 대규모의 군 병력과 예산 감축이 불가피하였으나 여전히 세계 도처에 벌여놓은 공약들을 이행해야 했기 때문에 상대적으로 전략적인 가치와 중요성이 떨어지는 한국에 대해서는 체면을 손상하지 않고 철수하는 방법을 강구하는데 초점이 맞추어지게 되었기 때문이었다.

1945년 8월31일 미국 정부는 1946년 7월 1일까지 해외에 파병된 육군 5백 50만 명과 해군 26만 명을 본국으로 철수시키고 전역시킬 것을 결의하였다. 이에 따라, 트루먼 대통령 역시 1946년 1월8일의 연두교서를 통해 1946년 말 까지 전시동원 체제를 완전히 해제하겠다고 발표하였고 1947년 6월30일에는 모든 징집 병사들에 대한 전시동원을 해제하였다.¹⁰⁴⁾ 따라서, 미군정 역시 전반적인 자원 부족에 허덕이면서¹⁰⁵⁾ 동원해

104) James F. Schnabel, *History of the Joint Chiefs of Staff : The Joint Chiefs of Staff and National Policy 1945~1947* (Washington, D.C.: USGPO, 1996), pp.101~104.

105) 도널드 맥도널드(Donald Stone MacDonald)는 미군정 기간 동안의 자원부족의 문제를 지적하고 있다. 즉, 그에 따르면 미국이 소련과 한반도 통치에 대한 합의에 도달할 때 까지 적극적인 프로그램을 수행하려 하지 않아 미국이 자원을 배치할 때 한국의 우선순위가 낮았으므로 한국의 국가형성기 동안 미국은 자원부족과 정책 및 계획 부족으로 인해 효과적으로 활동할 수 가 없었다고 지적하고 있다. 도널드 스톤 맥도널드(Donald Stone MacDonald)지음. 한국역사연구회 1950년 반 옮김. 『한미관계 20년사 (1945-1965년) 해방에서 자립까지: U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance』, (서울:

제 된 주한미군들을 철수시키는 한편 한국의 국가건설을 체계적으로 지원하기 보다는 일시적인 관리에만 집중하였다.¹⁰⁶⁾

한편, 식민지 시기 일본의 침략전쟁 수행을 위해 철저하게 수탈당했던 한국은 자생적인 자본주의 발전과 시민사회 성장으로 인해 근대국가 건설되었던 서양의 경우와 달리 해방 직후부터 근대국가건설에 필수적인 정치, 사회 메커니즘이 존재하지 않아 인적, 물적, 경제자원이 부족했다. 그러나, 소극적인 관리로 일관하고 있었던 미군정이 적극적으로 적산 불하를 실시하고 경제를 발전시키지 않아 자본주의를 주도해야 할 자본계급마저도 생성되지 못하였고 국가가 직접 생산과 소비의 주체로 활동하면서 스스로 필요한 물적 자원을 충당할 수 밖에 없었다.¹⁰⁷⁾

이러한 전반적인 자원의 부족 속 에서 인적 자원까지 부족하자 미군정은 1946년 1월 말에 부일 관료들 까지 총동원하는 결단을 내림으로써 행정의 형식적인 틀을 가까스로 갖추 수 있었다. 설상가상으로, 1947년 6월까지 예정된 동원해제를 위해 1946년 3월부터 전체 주한미군 3개 사단 중 1개 사단이 귀국하기 시작했다. 따라서, 미군철수를 위한 무리한 중앙집권화가 추진되어 1946년 여름 무렵부터 지방의 행정력에 큰 혼란이 발생하였다.¹⁰⁸⁾ 특히, 이들을 대체할 수 있는 한국인 경찰과 조선국방경비대의 충원이 충분히 이루어지지 못하고 약 1만 여명의 결원이 발생하였던 치안과 국방 분야의 공백이 두드러지게 되었다.

한편, 전반적인 자원의 부족으로 인해 국가 예산 중 행정비와 사법경찰 비에 할애된 비중이 작았기 때문에¹⁰⁹⁾ 한국인 관리들과 경찰에게 지

한울. 2001). pp 28, pp. 233.

106) *FRUS* 1948, 1948년 9월 7일 「미국 국무부 점령지역 차관보 살즈만의 대한경제원조 정책안에 대한 비망록」, pp. 1292~1298

107) 박상섭, “제9장 결론: 네오마르크스주의 국가이론에 대한 평가,” 박상섭, 『자본주의 국가론: 현대 마르크스주의 정치이론의 전개』, (서울: 한울, 1985), pp. 227.

108) Grant E. Meade, *American Military Government of Korea* (New-York : King's Crown, 1951), pp. 80-81.

109) 국가가 생산과 소비를 도맡고 있었기 때문에 전체 예산 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 관업 비였다. 경찰비와 국방비가 차지하는 비중은 각각 다음과 같으며 전체 예산 중 3-4배 정도를 차지하고 있

급되는 봉급 역시 적었다. 이렇게 미군정이 한국인 관리들에게 충분한 급료를 지불할 여유마저 없었기 때문에¹¹⁰⁾ 공무원들 역시 일반인들과 마찬가지로 특히 경제가 어려웠던 1946년과 47년에 큰 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 부패가 만연하게 되었고 경제적, 정치적인 어려움을 겪고 있던 국민들의 미군정에 대한 불만이 극에 달하게 되었다. 그리고, 소련과 북한의 지원을 받은 공산당 세력¹¹¹⁾이 이를 놓치지 않아 1946년 9월과 10월에 전국적인 파업과 시위가 발생했다.

따라서, 우익 청년단체들이 국가의 부족한 물리력을 보충하기 위해 자발적으로 뛰어들었고 이들은 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회 결렬을 계기로 미국이 원조를 증가시키면서 본격화된 국가건설과정에 1948년 5월 제헌의회 선거 지원 등을 통해 직접적으로 참여하게 되었다. 한편, 이렇게 불과 1년도 안 되는 기간 동안에 정부수립이 이루어지게 됨으로써 부일 관료들이 계속 존속할 수 있게 되었고 통일된 민족국가 건설을 원하는 민족주의적 요구를 국가건설과정에 충분히 반영할 수 없었다.

1948년 8월15일에 출범한 대한민국 정부는 임시정부의 이념을 반영한 제헌헌법 제정과 항일투쟁 등의 민족주의적인 정통성이 높은 인사들을 기용한 초대 내각을 구성하는 한편, 반민족행위자 처벌을 추진함으로써 민족주의를 흡수할 수 있는 국가건설에 착수하였다. 그러나, 1948년 10월 20일 여수, 순천사건이 발생하여 신생국가의 생존자체를 위협하였고 미국은 위신하락을 염려하여 경제 원조와 군사고문단의 규모를 증가시키면서도 1949년 6월30일 주한미군을 완전히 철수시켰다. 1949년 9월 경 이 되자 중국에 공산정권이 수립되었고 중국으로부터 야전경험이 풍부한 인민군 3개 사단을 인수받아 대한민국에 대한 군사적인 우월성을 확보한 북한 역시

었다. 경찰비:10.8%(1945년)→1.1%(1946년)→10.8%(1947년)→8.3%(1948년) 국방비:0.001%(1945년)→6.2%(1946년)→10.4%(1947년)→13.2%(1948년)

110)1947년 1월 초에 미 육군성 관리들은 주한미군의 인력과 물자부족 문제가 너무나 심각하여 이 상태로는 남한을 계속 점령하는 것이 불가능하다고 판단하고 있었다. *FRUS* 1947, VI, 1947년 1월 27일 「Vincent to Marshall」, pp.601-603.

111)국사편찬위원회, 전현수 역, 『쉬띠꼬프 일기』, (과천: 국사편찬위원회, 2004). 「1946년 9월9일」, pp. 6. 과 「1946년 9월28일자」, pp. 20.를 참조할 것.

끊임없이 무장공비를 침투시키고 대한민국 내부 빨치산 세력들에 대한 지원을 강화하였다.

안과 밖으로부터 끊임없는 위협이 발생하여 국가의 존립(存立)이 위태롭게 되자 거의 모든 자원이 부족했었던 국가는 생존을 위해 국가보안법 제정과 반민족특별위원회 폐지 등의 거의 모든 조치들을 강구하게 되었다. 아울러, 반 민족주의적 국가건설을 진행한다는 비난에도 불구하고 부일 관료들과 우익 청년단체들의 국가행정과 치안, 안보 분야의 참여를 용인할 수 밖에 없었다. 하지만, 국가의 향후 생존여부에 대해 확신할 수 없었던 이들은 남한의 국가가 미국의 지원 하에 반 민족주의적인 국가를 건설하고 있다고 선전한 좌익세력들의 정치적 선동에 과민 반응하면서 전제적인 권력에 크게 의존하였다.

그러나, 취약한 국가가 이들을 막을 수 없었으므로 비공식 조직이 공식적인 법적, 행정절차를 무시하고 폭력을 행사하게 되어 제주 4.3 사태와 같은 양민학살이 벌어지게 되었다. 이에 따라, 국가가 사회를 억압하는 존재로 인식되어짐으로써 국가의 정치적인 정통성이 훼손되었다. 그리고, 이러한 이념자원의 훼손이 다시 물적, 경제자원의 기반을 침식해 들어감으로써 국가권력 취약성의 악순환이 반복되는 결과가 이어지게 되었다.

그럼에도 불구하고, 국가는 토지개혁과 초등학교 의무교육 등을 실시하여 민족주의적 요소를 국가건설 과정에서 흡수하고 국가의 물적, 경제자원의 토대가 되는 부르주아를 생산함으로써 사회메커니즘을 갖추어나갔다. 그리고, 토지분배와 국가무상교육 등을 통해 혜택을 입게 된 국민들의 국가에 대한 소속감 역시 증대되었다. 이에 따라, 1950년 제2대 국회의원 선거를 전후로 1948년 대한민국 건국당시 참여를 거부했었던 중도 세력들 역시 본격적으로 국가건설에 참여하기 시작함으로써 정치적인 정당성이라는 정치 메커니즘을 갖추어 나가게 되었다. 1950년 6월 한국전쟁이 발생하기 직전에는 균형재정이 달성되고 점차 국가파탄이라는 최악의 단계에서 벗어나고 있었다.

3. 취약국가론

대한민국은 냉전의 전개라는 국제정치적인 상황에 의해 제약받았으며 근대국가를 건설하는 핵심 국가기구를 만들어내는데 필요한 인적 자원과 물적, 경제자원이 부족하였기 때문에 취약국가로 출발하게 되었다. 즉, 자생적으로 자본주의가 발전한 서구 국가들은 이에 적합한 정치, 사회구조가 함께 수반되고 부르주아 계급과 시민사회가 성장하여 근대국가건설 과정을 이끌었지만 대한민국의 경우에는 그러한 정치, 사회구조와 헤게모니를 지닐 수 있는 지배계급의 존재를 바탕으로 한 사회 메커니즘이 준비되어 있지 않았다. 이렇게, 취약국가는 근대국가를 건설할 수 있는 사회, 경제의 조건이 매우 미비하고 피폐하여 주도적인 지배계급이 부재한 원시적인 상황에서 나타나기 때문에 특정한 계급구조나 경제조건과는 큰 관련이 없는 국가의 유형이다.

또, 앞으로 살펴보겠지만 취약국가로 출발하게 된 대한민국이 국가건설을 진행시키는 단계에서 민족주의를 제대로 흡수하지 못하고 각 시기마다 각기 다른 자원이 부족한 현상이 반복되었기 때문에 취약국가가 지속적으로 유지되었다. 즉, 국가는 각 시기마다 가장 시급한 자원 부족의 문제를 어떻게든 해결하려는 노력을 내재적으로도 기울였고 이를 통해 국가가 붕괴되지 않고 유지될 수 있었지만 매번 새롭게 부족한 다른 자원의 문제가 출현함으로써 전체적인 국가자원의 상태는 취약성을 면치 못하였다. 이러한 자원 취약성의 문제가 어느 정도 해결될 수 있는 최소한의 가능성이 발견된 것은 1950년 5-6월 경이었지만 바로 그 시점에서 한국전쟁이 발생하였다.

한편, 전술한 것처럼 국가건설과정을 자원들 간의 상호작용의 결과로 파악하고 있는 취약국가론은 국가를 주권의 독립 하에서 일정한 영토와 주민을 통제하는 행정과 법률의 강제조직체로 보는 막스 베버(Marx Weber)¹¹²⁾의 관점을 이어받은 연구자들을 말하는 네오 베버리안의 국가

112)Max Weber, Guenther Roth and Claus Wittich (eds), *Economy and Society : an Outline of*

형성이론을 이론적 출발점으로 삼고 있다. 따라서, 전혀 새로운 국가론인 취약국가론에 대한 이해를 돕기 위해서 이론적 함의를 제공한 네오 베버리안의 국가론을 잠시 소개하고 뒤이어 미군정기-제1공화국 초기 자원들의 조건이 어떻게 구체적으로 취약국가형성에 작용하게 되었는지를 기술하고자 한다.

네오 베버리안들은 국가기구 형성의 기반이 되는 관료제도와 조세제도 등의 인적, 물적, 경제자원을 중시하는 베버의 국가론을 바탕으로 근대국가의 개념과 능력에 대해 정의하고 시민사회의 동의를 바탕으로 국가기구를 통해서 발휘되는 국가의 자율성에 관한 논의들을 발전시켰다. 이들이 서로 다른 용어와 설명방식으로 제시하고 있는 근대국가의 형성과정을 자원들과 국제관계, 국내정치를 주도하는 집정관 사이의 상호작용으로 풀어서 요약하여 보면 다음과 같다. 제3세계 신생 국가의 형성= 인적, 물적, 경제, 이념자원+ 국제정치관계+ 국내정치 속에서 각종 자원들과 국제정치적 자원 간의 상호 관계를 중재하는 조정자적인 집정관의 결합을 통해 이루어진다. 즉, 제3세계 근대국가의 형성과정을 이해하기 위해서는 국가의 제도와 국가의 통합된 정체성을 이루어내는 이념의 형성과정¹¹³⁾과 국제정치적인 요소의 개입¹¹⁴⁾, 그리고 국내정치를 조정하는 조정자적 집정관(moderator praetorian)¹¹⁵⁾이라는 세 가지 요소들 간의 상호작용을 동시

Interpretive Sociology (Berkeley : University of California Press, 1978).

113) Charles Tilly, "Reflections on the history of European State-Making," in Charles Tilly(eds), *The Formation of National States in Western Europe* (N.J: Princeton : Princeton University. Press, 1978),

114) 잔 프랑코 쏫지 지음 ; 박상섭 옮김. 『근대국가의 발전』 (서울: 민음사, 1995), pp.105.

115) 에릭 노르딩어(Eric Nordinger)는 사무엘 헌팅턴(Samuel Huntington)이 지적한 집정관 체제의 개념을 적용하여 제3세계의 신생국가들의 근대국가건설과정에서는 중재자(Moderator), 후견인(Guardian), 통치자(Ruler)의 3단계로 진행되는 권위주의적 통치체제가 나타난다고 설명하고 있다. 즉, 1. 권위주의적 성격이 가장 낮고 민간주도 정부의 형태를 지니고 있으나 '거부권'을 행사하면서 헌법을 근거로 시민들에게 경제적 보상, 정치질서와 안정된 정부의 보장 등을 통해 권력을 나누어 주고 경쟁 집단들 간의 세력균형을 유도하는 '중재자'→2. 군인과 민간 연립정부로 중간정도의 권위주의적 성격을 지니고 있으며 군인들이 공공연하게 민간인들을 대신하려고 하는 '후견인'→3. 군부 주도의 정권이 직접 지배하는 가장 권위주의적 정부의 단계인 '통치자'의 권위주의적 통치단계를 경험하게 되는 것이다. Eric Nordinger, *Soldiers in Politics : Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs, (N. J. : Prentice-Hall, 1977).

에 살펴보아야 한다.

한편, 근대국가의 제도와 통합된 정체성은 다시 인적, 물적 자원과 경제, 이념자원으로 분류해볼 수 있다. 여기서 인적 자원은 합법적인 폭력을 독점하고 징세 등의 행정을 펼쳐 합리적인 지배를 실현시키는 억압적이고 하부구조적인 권력기구들의 근간이 되는 관료 등을 말한다. 다음으로 물적 자원과 경제자원은 관료제를 통해 국가가 발휘하는 군사 통제력과 안정적인 행정, 전제적 권력, 그리고 징세를 통해 확보되는 세입(稅入)등의 재정(財政)을 말한다.¹¹⁶⁾ 국가는 물적 자원과 경제자원을 확보하여 이를 인적 자원인 관료들에게 지불하여 충성을 획득함으로써 합리적 지배를 지속시킨다.¹¹⁷⁾ 또, 이념자원은 근대국가의 합리적 지배를 가능케 하는 구성원들 간의 통합된 정체성을 말하며 이는 정치적인 정당성의 근원이 되기도 한다. 근대국가는 구성원인 부르주아와 시민사회와의 협상을 통하여 자원 동원에 대한 대가를 지불하고 이들의 동의를 이끌어 냄으로써 정치적인 정당성을 확보하여 물적, 경제자원의 동원을 지속시킨다.¹¹⁸⁾

아울러, 이들 자원과 함께 국제정치적인 요소라는 국제관계의 자원이 상호작용함으로써 근대 국가가 형성된다. 물론, 서구 근대국가의 경우에도 전쟁 등의 국제정치적 요소가 개입되어 국가가 대외적인 전쟁 수행을 위해 부르주아, 시민사회와 협상하게 되어 이들의 역할과 권리가 신장됨으로써 근대국가의 형성이 촉진되었지만 각종 인적, 물적 자원과 경제, 이념 자원이 서구 근대국가에 비해 부족한 제3세계 신생국가들의 경우에는 서구보다 국제정치적인 요소가 크게 작용하게 된다.¹¹⁹⁾

마지막으로, 인적, 물적 자원과 경제, 이념 자원이 취약하고 국제정

pp.21-27.

116) Theda Skocpol, "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter Evans and Theda Skocpol, 1985. pp. 5, pp. 16.

117) Bertrand Badie and Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State* (Chicago : University of Chicago Press, 1983), pp. 11-21.

118) Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Cambridge, Mass., USA : B. Blackwell, 1992), pp.12-225.

119) Moore, 1966. pp. 13.

치 요소의 영향력이 큰 제3세계 신생국가의 경우 국내정치 속에서 이들 요소들을 조정하는 중재자(Moderator)적인 집정관(Praetorian)이 등장하게 된다. 이는 집정관의 세 단계 중 첫 단계로 권위주의적 성격이 가장 낮고 민간주도 정부의 형태를 지니고 있으며 거부권(Veto Power)을 행사하면서 헌법(Constitution)을 근거로 시민들에게 경제적인 보상과 정치질서, 그리고 안정된 정부를 보장해주면서 권력을 나누어 주고 경쟁 집단들 간의 세력균형 상태를 보존(Preserve Status-Quo)한다. 집정관 체제는 중재자(Moderator)→후견인(Guardian)→통치자(Ruler)의 세 단계로 전개되는 권위주의 통치로 발전하게 되고 정치적인 정당성과 헤게모니를 지니는 부르주아 계급이 형성되어 정치, 사회메커니즘이 정착되기 전 까지 지속되게 된다. 본 연구에서는 제1공화국의 초대 대통령이었던 이승만을 중재자적인 집정관으로 간주하고자 한다.

그렇다면, 과연 이들 자원들은 한국에서의 취약국가 형성에 어떠한 영향을 미쳤을까?

첫째, 국제정치의 영향은 취약국가 형성의 요인 중 하나로 작용했다. 1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 완전히 결렬되기 전 까지 소련과의 협상을 통한 철수 가능성을 포기하지 않았던 미국이 뒤늦게 자유민주주의 국가를 건설하려고 하였기 때문에¹²⁰⁾ 대한민국은 국가건설을 위한 충분한 시간과 여유를 가지지 못했다. 이에 비해, 남한 내부의 공산주의자들은 해방직후부터 사실상의 내전(內戰)을 전개하고 있었다. 이들은 일본의 식민통치가 남긴 심각한 정치, 경제, 사회적인 후유증으로 인해 초래된 혼란상황을 공산혁명의 호기로 삼으려고 하면서 소련과 북한의 지원 속에서 미군정시기부터 대한민국 출범 당시까지 대구 폭동, 여수, 순천 반란, 제주 4.3 사건 등의 무장봉기를 끊임없이 일으켰다.

미국 역시 공산주의자들의 침공 가능성을 인정하고 지원을 증가시

120) 하영선은 미국의 한반도에서의 사실상의 봉쇄정책이 1947년 이후부터 적극적으로 수행된 것으로 보고 있다. 하영선, “냉전과 한국,” 하영선 편, 『한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서』 (서울: 나남, 1999), pp. 21-26.

키고 국제연합의 결의에 따라 소련군의 북한 철수보다 한 달이나 앞선 1948년 9월 15일부터 미군을 철수시키기 시작했다. 설상가상으로 정부 인수 과정 속에서 미국정부와 한국 정부 사이에 발생한 마찰로 인해 행정의 양에도 크나큰 차질이 발생하였다.¹²¹⁾ 이러한 긴박한 상황 속에서 지나치게 짧은 기간 동안에 정부를 수립하게 됨으로써 정상적인 국가라면 국민을 국가의 제도 속으로 통합시키기 어려웠다. 그러나, 대한민국은 신속하게 국가를 건설하기 위해서 취약국가라는 독특하고 변형된 형태의 국가건설의 형성과정을 받아들일 수 밖에 없었다.

둘째, 자원들 중에서는 특히 베버가 지적한 근대국가의 두 가지 핵심기능인 국가의 합법적 폭력 독점과 관료제 행정을 담당할 인적 자원 부족의 문제가 가장 심각했다.

근대국가건설과정에서는 사회질서를 확보하고 외적으로부터의 침략을 막아내기 위한 억압적인 국가기구들인 군대와 경찰, 그리고 국가의 재원조달을 위한 조세징수와 같은 기초적인 행정업무를 수행하는 하부구조적인 권력기구인 관료제(官僚制的)조직을 만드는 일이 가장 중요했었다. 실제로, 일제 식민지 시기의 국가기구는 일본 본국에서 공급되는 물적, 강제력적인 권력자원을 기반으로 식민지 사회의 수탈과 치안유지라는 제한된 목적을 효율적으로 수행할 수 있는 훈련된 인원을 충분히 공급받을 수 있었다. 심지어, 일본은 경영과 전문 분야는 물론 기술자 계층에까지도 인력을 공급하였다.¹²²⁾

이에 비해, 해방 직후 한국은 국가기구를 위해 일할 수 있도록 훈련 받은 인원이 턱없이 부족했다. 먼저, 병력자체가 적었던 미군정은 현지사정과 행정 업무에 미숙한 미군 장교들만을 거느리고 있었고 능력 있는 군정 요원이나 장교들은 거의 없었다.¹²³⁾ 그러나 훈련을 받은 미국인 요원들

121) *FRUS* 1948, VI, 1948년 8월 18일 「Jacobs to Marshall」. pp.1282-1283. 와 *FRUS* 1948, VI, 1948년 8월 24일 「Jacobs to Marshall」. pp.1287. 참조.

122) Albert Wedemeyer, *Report to the President Submitted by Lt. Gen. A. C. Wedemeyer: Korea, September 1947*, (USGPO, Washington, D.C., 1951).; 신복룡. 1992. pp. 290.

123) *FRUS* 1945 VI, 1945년 9월 15일 「Polit Adviser in Korea to Secretary of State」 pp. 1052.

이 정부의 행정업무를 이어받기에는 시간과 준비가 너무 부족하였다. 따라서, 미군정은 한국에 관한 사전지식과 행정경험마저 없었던 미군들을 위해 구체적인 행동요령과 행정업무를 다룬 지침서를 배포하고 있었다.

이와 함께 군정요원의 양적인 부족 문제 역시 심각한 수준이었다. 1945년 11월31일 당시 지방 군정청에 부족한 행정요원은 총 1,061명으로 집계되고 있었으며¹²⁴⁾ 한 달 후인 1945년 12월 말에도 육군성 으로부터 정식 인가받은 인원보다 9백 35명이 부족했다. 따라서, 주한 미 군정청이 설치되어 군정 수립의 마지막 단계에 들어간 1946년 1월4일 무렵까지도 여전히 군정 요원 부족의 문제가 심각한 수준이라는 사실이 현장조사를 통해 드러나고 있었다.¹²⁵⁾

이렇게 미국인 인적자원이 절대적으로 부족하여 대다수의 인원들을 일제 시대의 국가기구와 무관하고 훈련되지 못한 한국인들 중에서 새롭게 충원할 수 밖에 없었지만 일본인들을 대신할 인적자원으로 쓰일 한국인들을 훈련시킬 수 있는 시간과 미국인들 역시 부족했다.¹²⁶⁾ 결국, 이를 해결하기 위해서는 일본을 위해 일했던 행정경험이 있는 한국인을 최대한 동원해야 행정의 공백을 메울 수 있었다.

그나마, 일본이 오랜 기간 동안 정치, 사회, 경제 전반에서 지위를 독점해왔기 때문에 국가 경영과 건설을 위한 숙련된 한국인 인적자원이 극히 부족한 상황이었다.¹²⁷⁾ 즉, 유능한 행정 관리와 기술 요원들의 대부분은 철수해버린 일본인들이었다.¹²⁸⁾ 일제 식민지 통치 기간 동안 한국인들은 하위직에서 보조적인 역할만을 수행할 수 있었고 고위 관리직에서 일할 수 있는 한국인들의 비율 역시 갈수록 줄어들었기 때문에 근대적인 행정기

124)Lenoard C. Hoag; 신복룡, 김원덕 옮김. 『한국분단보고서 상: American Military Government in Korea』, (서울: 풀빛, 1992). pp. 387.

125)Hoag. 1992. pp. 159-160.

126)미군정 장관 아놀드는 5년으로 설정된 신탁통치 기간을 해명하면서 기술자 1명을 양성하는데도 4년의 시간이 요구된다고 진술한 바 있었다.

127)리차드 D. 로빈슨 지음, 정미옥 옮김. 『미국의 배반: 미군정과 남조선』, (서울: 과학과 사상, 1988). pp. 37.

128)Wedemeyer. 1992. pp. 290.

술을 터득할 수 있었던 한국인 관리의 수가 극히 제한되어 있었다.¹²⁹⁾ 당시 일본은 수천 년 동안 내려온 전통적인 위계질서의 신분사회를 한국에 그대로 적용시켰고 관직의 대부분을 일본인들이 차지하고 있어 한국 사람들에게 개방된 문호가 매우 좁아 오직 고등문관 시험에 합격하거나 일본 육사에 진학하여 고등관이 되는 길 밖에 없었지만 이마저도 매우 어렵고 가능성이 적은 일이었다.¹³⁰⁾

따라서, 미군정은 소련과의 협상을 통해 철수하기 전 까지 일시적 점령 하에 놓인 남한 사회를 통제, 관리해나가기 위해서 미봉책으로 일단 부일 한인 관리들을 총동원하고 일제 관료제도의 부스러기들을 주워 모아 영성한 채로라도 국가기구의 틀을 갖추 수 밖에 없었다. 그나마, 전술한 것처럼 미국 본국으로부터의 동원 해제령에 따라 주한미군 역시 1946년 중반 무렵부터 감축되었고 이를 대체할 수 있는 한국인 요원들의 충원은 이에 미치지 못했다. 특히, 이는 치안을 책임지고 있는 경찰과 조선국방경비대 분야에 두드러져 약 1만 여명의 감원이 이루어지는 결과가 초래되었다.

결국, 이러한 환경 속에서 일제 시대 부터 지배적인 지위를 누려온 국가기구를 계속 유지, 강화시키기는 커녕 기본적인 행정실무마저 제대로 돌아가지 못했다. 그리고, 이 틈을 노린 공산주의자들이 소련의 지원을 받아 1946년 9월과 10월에 전국적인 규모의 시위와 파업을 전개함으로써 큰 혼란이 발생했다. 1946년 말까지도 국가에 의한 사회통제가 확립되지 못하는 상태가 지속되어¹³¹⁾ 새로운 국가건설의 문제가 뒷전으로 밀리게 되자¹³²⁾ 우익 청년단체들이 1947년 7월 이후부터 1948년 5월10일 제헌의회 선거가 진행될 수 있도록 치안과 국방 분야를 중심으로 국가건설작업에

129) 1927년 당시 한국인 관리의 비율은 35.9%였으나 이 중 전문적인 기술을 요하는 고위직인 한국인 고등관의 비율은 1.4%에 불과했다. 박동서, 『한국 관료제도의 역사적 전개』, (서울 : 한국연구도서관, 1961). pp. 70-72.

130) 김정렬, 『항공의 경종: 김정렬 회고록』, (서울: 대희, 2010). pp. 60.

131) 로빈슨, 1988. pp. 20-28. pp. 87.

132) 그레고리 헨더슨 지음. 박행웅. 이종삼 옮김. 『소용돌이의 한국정치: KOREA The Politics Of The Vortex』, (서울: 한울아카데미, 2000). pp. 521, pp. 248-250.

참여하게 되었다.

셋째, 물적, 경제자원 역시 해방직후 나타난 혼란으로 인해 국가의 경제상태가 자본주의적 영점(零點)상태로 출발하게 됨으로써 자족성을 결여하고 있었다. 즉, 국가의 물적, 경제자원의 상태가 처음부터 다시 조직되어야만 했었고¹³³⁾충분한 세수(稅收)와 세원(稅源)을 마련할 수 없었다. 따라서, 자본주의 국가건설을 주도할 수 있는 부르주아 헤게모니가 부재한 상황 속에서 자원이 거의 없던 황폐한 국가¹³⁴⁾가 생산과 소비에 관한 모든 책임을 떠맡게 되고 미국으로부터의 원조에 의존하게 되었다.

하지만, 미군정 역시 제한된 규모의 재정만을 투입할 수 있어 장기적인 경제발전이나 생산력 회복, 부르주아 육성에 나설 수 없었으므로 물적, 경제자원의 부족으로 인한 경제적 어려움의 문제가 해결될 수 없었다. 이에 공무원들 역시 미군정의 배급이나 원조물자 등을 중심으로 부정을 저질러 국가에 대한 국민들의 불만과 불신이 가중되었다. 이러한 현실은 대한민국으로 까지 계속 이어져 국가의 정치적인 정당성을 감소시켰다.

일본의 식민 지배로부터 막 벗어난 한국은 전쟁 전에 물자의 약 95%를 수입하던 만주 등의 엔화 권과의 경제적, 재정적 단절로 인해 국내 경제의 붕괴가 가속화되고 있었다. 또, 주로 전쟁 물자를 생산하기 위해 건설되었던 공장들의 생산성이 20% 수준으로 위축되고 실업자가 증가하는 문제가 발생하고 있었다. 그러나, 미군정의 세무 행정력이 빈곤하여 징세가 부진하였으므로 물가폭등과 막대한 재정적자가 발생하였다.¹³⁵⁾

물적 자원과 경제자원 부족의 문제는 미국의 원조를 통해 어느 정도 해결할 수 있었다. 실제로 제1공화국이 미국으로부터 얻어낸 군사, 경제원조의 규모는 국민들로부터 징수하는 세금의 규모를 훨씬 능가하고 있

133)박상섭, 「한국정치와 자유민주주의」, 한국정치학회(편), 『현대 한국정치와 국가』, (서울: 법문사, 1987), pp. 421.

134)Wedemeyer, 1992, pp. 286, pp.296.

135)Joint Civil Affairs Committee *Report of US Delegation on US-USSR Joint Commission*(20, August, 1947), Record Group 332, Box 66Joint Civil Affairs Committee, 신복룡 옮김, 1992. pp.314-315.

었다. 그러나, 미국 역시 도움을 줄 수 있는 재정적 자원에 한계를 지니고 있었다.¹³⁶⁾ 1945년 8월 경 에 총 9백억 달러였던 미국의 국방예산은 1946년 4백 85억 달러로 거의 절반이 줄어든 수준이었다. 또, 1947년부터는 미국 의회가 행정부에 군사비 지출 절감을 본격적으로 압박하고 있었기 때문에 국방예산 감축이 가속화되고 있었다.

따라서, 1945년 9월부터 1946년 9월 경 까지 약 1년 동안 해방 후의 무질서하고 혼란된 경제상태 하에서도 미군정은 예산과 자원부족으로 인해 당면한 민생문제와 직결된 경제조치에만 임기응변으로 대처하고 장기적인 경제건설 계획을 추진하지 않고 소극적인 관리와 유지에만 급급하였다.

미군정기간 동안 도입된 총 4억 3천 4백만 달러의 원조물자 중에서 식료품이 전체의 39%인 1억 7천 7백만 달러를 차지하고 있었던 반면 건축자재와 철도자재는 각각 1.7%와 3%인 8백만 달러와 1천 3백만 달러에 불과해 당시의 원조가 긴급을 요하는 구호나 시설의 임시적인 보수 유지에 중점을 두고 있었음을 알 수 있다. 또, 미군정이 생산력 회복과 당시 국가 재산의 90%를 차지하고 있던 적산기업의 민간불하를 적극적으로 추진하지 않아¹³⁷⁾ 국가경제의 해계모니를 담당할 수 있는 자본가 계급이 형성될 수 없었다.

한편, 국가가 정책을 수행할 수 있는 예산 역시 이미 미군정시기부터 부족하여¹³⁸⁾ 공무원들에게 최소한의 생계를 유지할 수 있는 봉급마저 지불할 수 없었다. 이에, 경제적, 물적 자원의 부족으로 어려움을 겪고 있었던 많은 공무원들이 일본 식민지 시기의 잘못된 권위주의적인 잔재(殘滓)인 상납과 뇌물 등에 의존하고 미국의 원조물자를 밀거래함으로써 부패가 고질적인 병폐가 되었다. 특히, 이들의 비리가 당시 경제적인 어려움에 허덕이고 있었던 국민들의 생활과 직결되었기 때문에 소련의 지원을 받은

136)Wedemeyer, 1992, pp. 299.

137)재무부, 1958. pp. 120-121.

138)Wedemeyer, 1992. pp. 284.

공산주의자들은 이를 이용하여 1946년 9월과 10월 전국적인 규모로 진행된 파업과 시위가 확산되는 가장 큰 이유 중 하나로 작용하게 되었다.

따라서, 미국 행정부 역시 1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 최종 결렬되기 전인 1946년 12월 말부터 한국에 대한 경제지원의 규모를 증가시키게 되었고 1947년과 48년 무렵에는 영세한 규모의 중, 소 공업체들을 중심으로 생산수준이 조금씩 회복되기 시작했다. 하지만, 여전히 정부가 관리하고 있던 대규모 귀속공장들의 생산성이 낮은 경제상황이 유지되고 있었으므로¹³⁹⁾ 근본적인 물적, 경제자원의 부족으로 인해 초래된 부패의 문제를 단 기간에 해결하기는 어려웠다. 이는 대한민국 수립 이후에도 계속 이어져 극심한 경제적, 정치적인 어려움을 겪고 있었던 국민들이 정부를 신뢰하지 못해 국가의 정치적인 정당성이 저하되는 사태가 초래되었다.

넷째, 이렇게 모든 권력자원들이 부족하여 국가건설을 위해 그나마 의존할 수 있는 권력자원이 이념자원 밖에 없었다. 그러나, 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되고 불과 1년 여 만에 정부를 수립하는 과정에서 일단 근대국가를 건설하고 보자는 국가지상주의의 입장과 통일된 민족국가 건설이 우선시 되어야 한다는 민족주의의 입장이 충돌함으로써 대한민국은 그 탄생부터 민족주의적 요소를 충분히 흡수할 수 없었다.

따라서, 1948년 8월15일에 출범한 대한민국은 독립투쟁 경력에서 연원하는 정치적인 정당성을 기초로 한 이념자원을 중심으로 근대국가건설 과정에 착수하였던 다른 제3세계 신생국가들¹⁴⁰⁾과 마찬가지로 민족주의의 이데올로기 권력자원을 극대화하기 위해서 가능한 한 민족주의를 흡수한 근대국가 건설을 진행시키려고 하였다. 그리고, 이러한 노력들은 정치적인 정통성과 민족주의적인 대의명분이 높은 인사들을 기용하려고 하였던 초기 내각구성과 임시정부의 이데올로기를 반영하려고 한 제헌헌법의 제정과정,

139) 김기원, 『미군정기의 경제구조: 귀속기업체의 처리와 노동자 자주관리운동을 중심으로』, (서울: 푸른산, 1990).

140) 박광주, “제2장 과대성장국가론,” 박광주, 1992, pp. 68 각주 17), pp.76.

친일파 청산을 시도했었던 반민족특별위원회 활동 추진을 통해 드러나고 있었다.

그러나, 외부적으로는 북한으로부터의 위협이 존재했고 내부적으로도 공산주의를 지지하는 상당수의 국민들이 자유민주주의 국가건설을 방해하는 상황이 계속 이어지고 있었다. 1948년 10월20일에는 국가안보에 중대한 위기를 초래한 여수, 순천 사건이 발생하여 국가의 생존을 위협하게 되었다.

따라서, 국가가 언제 붕괴될지 모른다는 위기의식이 팽배하게 되어 국가건설에 참여한 많은 사람들이 법적, 윤리적 차원을 초월하면서까지 존립여부가 불투명했던 제1공화국을 살리기 위해 노력하게 되었다. 거의 모든 권력자원이 부족했던 상황적 한계 속에서 신생 대한민국의 살 길을 마련해야만 한다는 절박한 인식이 공감대를 형성하게 되었던 것이다. 국회 역시 1948년 10월30일 제출하였던 미군철수 긴급 동의안을 폐기하고 11월16일에 대한민국의 방위태세가 정돈될 때 까지 미군의 주둔 필요성을 인정한다는 결의안을 통과시켰다.

1949년 1월 15일 까지 7천 5백 명 규모의 주한미군만을 한국에 남겨두고 있었던 미국 정부 역시 중국대륙에서 공산군이 승기를 잡은 것을 지켜보게 되면서 1949년 1월27일자 전문을 통해 북한의 압도적 군사력과 소련 해군 잠수함의 제주도 출몰을 보고하며 미군철수 시기 연기를 요청하였던 주한 미국 대사 무쵸의 주장¹⁴¹⁾을 받아들이게 된 국무성의 입장을 지지하였다. 따라서, 전략적인 가치가 없고 독립국으로의 생존 가능성이 희박한 한국에서 1949년 5월10일까지 철군할 것을 주장한 육군성과 맥아더의 주장¹⁴²⁾을 보류하고 1949년 6월30일까지 주한미군 철수를 연기시켰다. 또, 1948년 8월26일 1백 명의 인원으로 설치한 주한 미군고문 사절단의 규모를 미군철수에 대비하여 5백 명 까지 증가시키는 한편 한국에

141) *FRUS* 1949, 1949년 1월 27일 「무쵸 주한 미 특별 대표부 특사, 한국의 정치·경제·사회 등 각 분야에 대해 美 국무부에 상황보고」. pp. 947-952.

142) *FRUS* 1949, 1949년 1월 27일 「로알 미 육군 장관, 애치슨 미 국무장관에게 5월 10일까지 주한미군 최종부대의 철군 완료를 제의」. pp. 945-946.

대한 경제원조의 규모 역시 크게 확대시켰다.

그럼에도 불구하고, 미국 정부는 1949년 6월30일 까지 주한 미군을 완전철수 시키되 비상시에 대비하여 6개월 간의 군수물자를 제공하고 미군 철수가 미국의 한국군에 대한 지원을 약화시키는 것이 아니라는 공식 설명을 발표할 것을 건의한 미국 국가안정보장회의(National Security Council: NSC)의 3월22일자 보고서¹⁴³⁾에 따라 1949년 5월28일 부터 최종 철수를 진행시켰다. 이에 1949년 4월14일 이승만이 주한미국 대사 무초에게 특별서신을 보내 미군 철수를 일방적으로 결정한 미국의 조치에 항의하였다.¹⁴⁴⁾ 또, 6월11일에는 무초가 소련과 중국의 지원을 받은 북한이 6개의 정규 사단을 창설하였다고 미국 정부에 보고하였지만¹⁴⁵⁾ 이미 결정된 철군을 되돌릴 수는 없었다. 결국, 미군철수가 완료되고 3개월여가 지나자 8월30일 소련이 미국이 독점하고 있던 원자폭탄 시험에 성공하였고 10월 1일에는 중국 공산군이 국민당 군을 대만으로 완전히 몰아내고 공산정권을 수립했다. 또, 한국에서는 대규모의 북한 유격대와 내부의 빨치산 세력이 무장 투쟁을 전개하여 한국의 국가존립을 위협하고 있었다.

이렇게, 주한미군 철수가 완료되고 안 과 밖으로 국가안보의 위기가 발생하자 1948년 12월 1일에 국가 보안법이 제정된 것을 시작으로 위기를 맞이한 국가에 공을 세워 과거의 죄를 갚으라는 논리로 반민족 특별위원회의 활동 역시 1949년 8월13일에 최종 중단되어 경찰을 비롯한 부일관료들의 기용이 용인되었다. 또, 1948년 12월 19일 대한 청년단으로 통합된 우파(右派) 청년단들은 공산주의자들에 대한 복수(復讐)를 결심한 이북 출신 청년들을 중심으로 치안과 국방업무에 뛰어들어 거의 모든 자원이 부족했던 국가를 도왔다.

143)FRUS 1949, 1949년 3월 22일 「미국 국가안전보장회의가 트루만 美대통령에게 제출한 NSC 8/2 ‘한국에 관한 미국의 입장’ 보고서」. pp. 969-978.

144)FRUS 1949, 1949년 4월 14일 「이승만 대통령이 주한 미군 철수와 관련하여 무초 주한 미 특별대표부 특사에게 보내는 편지초안」. pp. 990-991.

145)FRUS 1949, 1949년 6월 11일 「유엔한국위원단과 주한미군 철수협약에 대한 무초 주한미대사의 보고 전문」. pp. 1040-1041. ; FRUS 1949, 1949년 6월 11일 「최근 한국의 군사동향에 대해 무초 주한미대사가 국무장관에게 보내는 전문」. pp. 1041-1043.

그러나, 이러한 상황의 급박성으로 인해 국가가 국민들로부터의 충분한 동의과정을 거치지 못한 채 국가기구의 일부로 이들을 활용할 수 밖에 없게 되자 전제적인 권력의 통치가 강화되는 부작용이 나타나게 되었다. 국가기구 역시 스스로의 구조적인 취약성에도 불구하고 전체기능을 수행할 수 있는 시민사회가 미성숙하여 상대적으로 강력한 억압능력을 발휘할 수 있었기 때문에 제주 4.3 사태 등의 경우와 같은 양민학살(良民虐殺)이 벌어지게 되었다.

당시 국가건설에 참여한 사람들 중 적지 않은 수는 상당수의 국민들을 적대시하는 피해망상(被害妄想)의 심리를 지니고 있었다. 즉, 좌익세력들이 대한민국 정부가 미국의 도움 하에 일제 시대의 국가기구와 관료들을 재활용하는 반민족(反民族)적인 행위를 범하고 있다고 끊임없이 비판하자 이에 과민반응 하여 신중한 고려 없이 적대세력들에게 황급하게 전제적 권력을 행사하는 성향이 있었던 것이다. 그리고, 이들이 국가가 정한 공식적인 법적절차를 무시하고 폭력을 휘두르는 경우가 빈번해짐에 따라 국가의 공식 집계보다 훨씬 많은 수의 사상자나 무고한 피해자들이 발생하는 등 비공식적인 권력이 국가의 공식적인 권력보다 우선시 되곤 하였다. 실제로, 당시 군 지휘관이었던 이한림은 경찰들이 국민의 불만과 원성에 대하여 감정적으로 대하는 사례가 많았고 이러한 경찰에 대한 국민들의 원성을 군을 비롯한 일부 좌익분자들이 이용한 전형적인 예가 여수, 순천 반란 사건이었다고 지적하였다.¹⁴⁶⁾

그리고, 이는 대한민국의 정치적인 정당성을 훼손시키고 국가구성원들의 정치적 지지도를 감소시키는 한편, 이념자원 취약성이 반복해서 악순환 되는 결과를 초래하였다. 즉, 거의 모든 권력자원들이 취약하였던 국가가 민족과 민족주의를 충분히 흡수하지 못하고 오히려 민족과 대치하여 전제적인 권력 자원에 의존함으로써 사회를 억압하는 존재로 인식되었다. 이는 국가가 수행하는 공권력 의 정당성을 저하시켰고 이러한 이념자원의 감소가 다시 물질, 경제적인 자원의 기반을 침식해 들어갔다.

146)이한림, 『이한림 회상록: 세기의 격랑』, (서울: 팔복원, 1994). pp. 87-88.

이렇게 당시의 대한민국은 나름대로 주어진 여건 하에서 근대적인 민족국가를 만들기 위해 최선을 다했지만 각종 권력자원들의 부족으로 인한 태생적 한계를 지니고 있었다. 그리고, 이로 인해 지금까지도 여전히 국가의 건설이 진행되고 있는 측면들이 드러나고 있다. 예를 들어 국가 건설 초창기부터 주요한 물적 자원과 경제자원의 상당부분을 미국에 의존함으로써 초강대국에 대한 의존성이 체질화되었다. 외교의 개념 역시 한동안 미국으로부터 국가를 건설하고 운영하는데 필요한 원조를 안정적으로 획득하여 물적, 경제적인 자원의 취약성을 보완하는 측면에만 집중되어 정상적인 외교활동을 수행 할 수 없었다. 또, 1950년 한국전쟁 발발 직후에는 전시 통제 작전권 등 독립적인 전쟁수행에 필요한 많은 권한을 미국에 넘기고 독립국가에 외국군의 주둔을 허용하게 되었다. 따라서, 이로 인해 자주적인 전쟁주체로서의 지위와 성격 획득에 실패하게 되었고 한국 국민들 역시 불가피하게 미국에 대한 적대와 반발의 감정을 가지게 되어¹⁴⁷⁾ 민족주의적인 이념자원의 취약성을 극복할 수 없었다.

그럼에도 불구하고, 국가는 여러 가지 내재적인 노력들을 통해 국가 건설을 진행함으로써 점차 취약성을 개선하고 자율성을 향상시켜 나갔다. 먼저, 부족한 국가의 물적, 경제자원을 보완하고 국가안보의 과제를 해결하기 위해 임시정부의 이념이었던 삼균주의와 국가안보를 결합시킨 독특한 형태의 일민주의가 과도기의 이념자원으로 등장하였다.

당시 이승만은 1949년 8월20 트루먼에게 보낸 서한을 통해 “만일 한국이 미국의 원조를 받지 못해 북한으로부터 무력침략이 이루어지게 되면 그 대가는 미국인이 아닌 한국인이 지불하게 될 것이다. 미국 측은 두 달 동안 전투할 수 있는 충분한 탄약이 있다고 말하고 있지만 한국군 내부에서는 이틀 분에 불과하다고 말하고 있다”고 지적하고 있었다.¹⁴⁸⁾ 실제로, 1949년 9월28일 트루먼이 약속했었던 한국군에 대한 지속적인 장비

147)Joint Civil Affairs Committee,1992. pp.325.

148)FRUS 1949, 1949년 8월 20일 「이승만 대통령이 트루만 미국 대통령에게 군사원조를 요청한 서한」. pp. 1075-1076.

지원과 군사원조 제공이 미국 의회를 통과해 정식 법안으로 발효되었음에도 불구하고¹⁴⁹⁾ 아직까지 한국에 대한 지원이 제대로 이루어지지 못해 자원의 취약성이 개선되지 못하고 있었다. 1950년 3월15일 미국 의회가 한국에 대한 군사원조를 위해 1천97만 달러의 예산을 최종 승인했지만 1950년 6월25일 까지 미국이 한국으로 발송한 5만 2천 달러의 통신장비와 29만 8천 달러의 부속품 중 한국에 도착한 것은 1천 달러정도의 물품에 불과했다. 따라서, 일민주의를 바탕으로 국가건설을 위한 국민운동이 정부차원에서 전개되어지는 한편, 대한 청년단과 학도호국단 등은 이를 국가안보 문제 해결을 위한 자원으로 사용하여 준 군사 조직을 양성¹⁵⁰⁾하고 비행기 헌납운동¹⁵¹⁾ 등을 벌임으로써 국가가 부족한 인적, 물적 자원과 경제자원을 보충하는데 동원하였다.

이와 함께, 집정관 이승만은 정치적인 정당성을 뒷받침해주는 제헌

149) 『경향신문』, 1949년 10월2일 「트루만 미국 대통령 서명으로 대외군사원조법안 발효」.

150) 주한미군군사고문단의 한 고문관은 당시의 한국군을 2백 년 전의 미국 독립군과 비교하였다. 즉, 부족한 무기를 가지고 있었던 한국군에게는 사격술 훈련이 가장 긴급한 과제이며 강렬한 민족적 자부심을 제외한다면 한국군은 도저히 군대라고 부를 수 없는 수준이라는 것이 그의 지적이었다. 이렇게 사격술 훈련이 부족했던 한국군은 미국으로부터의 지원이 부족한 형편 속에서도 심각한 탄약 낭비 수준을 보여주고 있었고 이는 주한 미군군사고문단이 신성모 국방장관에게 보낸 비망록에서 드러나고 있다. 이는 서울신문사 편저, 1979, pp. 120.과 국사편찬위원회 편, 『주한 미 군사 고문단 문서』, (과천: 국사편찬위원회, 1999), 『Record Group 338, K MAG Box8 : Brig. General W.L. Roberts(Personal Correspondence)』, 17, August, 1949, 「Memorandum to Minister of National Defense」. 참조.

한편, 당시 한국군은 일본군 복무 경력을 이유로 참여를 기피하고 있던 60여세의 김석원을 준장으로 긴급 임용하여 최전방인 웅진 방면의 사단장에 임명할 정도로 인적 자원이 부족한 형편이었다. 그러나, 아시아의 전쟁 영웅이라던 김석원 역시 미국 군사고문단 단장 로버츠(W. L. Roberts) 준장에 의해 군사전술과 부대 운용에 있어 미군의 초급장교보다도 못하다는 평가를 받았다. 이에 대해서는 국사편찬위원회 편, 1999, 『Record Group 338, K MAG, Box 8, Brig General W. L. Roberts(Personal Correspondence, Memorandum)』 1, August 1949, 「Tactical Disposition of the 1st Division, Korean Army」, 과 국사편찬위원회 편, 1999, 『Record Group 59, Records of State Department』, 25, March, 1950, 「Activities of Brig Gen. Kim Suk Won: Enclosure 1」. 참조.

151) 당시 북한 역시 비행기, 전차, 함선 구입을 위한 기금 헌납운동을 대대적으로 실시하여 평양 상인들이 1949년 11월4일에 비행기 17대와 55만원을 현금했다. 12월 말에는 총 모금액이 2억8천백여만 원에 이르렀지만 이에 만족치 않고 ‘애국채’를 발행하였고 농민들에게는 곡식헌납을 강요하여 총 4만 8천4백여가마를 수집했다. 조선민주주의 인민공화국 사회과학원, 역사연구소, 『조선전사 제24권』, (평양 : 과학백과사전 출판사, 1981). pp. 284-285.

헌법 등의 이념자원을 배경으로 토지개혁과 초등학교 국가 의무교육 등을 추진함으로써 사회세력들 간의 경쟁관계를 조정해주는 적절한 중재자의 역할을 수행할 수 있었다. 그리고, 이를 통해 국가안보의 문제가 발생함에 따라 경시되고 있었던 민족주의적 목소리를 국가건설 과정에 흡수하려고 노력하였다. 이미 한성정부 시절부터 집정관 총재의 명칭을 사용하였었고 1919년에는 상해 임시정부 집정관 총재의 명의로 행정령을 발표¹⁵²⁾하고 공채를 발행¹⁵³⁾했었던 이승만이 제헌헌법을 근거로 한국 민주당에 대한 거부권(Veto-Power)을 행사하고 각 집단들 간의 세력균형(Status-Quo)을 피하면서 개혁조치들을 실행하였던 것이다. 이를 통해 자본주의 국가 형성의 물적, 경제자원의 토대가 되는 부르주아가 생산되기 시작했고¹⁵⁴⁾ 국민 대다수를 이루고 있었던 농민들이 토지개혁과 초등학교국가의무교육의 수혜를 입고 점차 대한민국 체제에 순응하게 됨으로써 물적 자원과 경제, 이념자원의 취약성이 개선되는 성과를 거두게 되었다.

그리고, 1948년 건국 당시 참여를 거부했던 정치인들 역시 이를 지켜보면서 1950년 5월 30일의 제2대 국회의원 선거를 통해 국가건설과정에 참여하기 시작함으로써 이념자원의 취약성이 더욱 보완되었다. 이렇게, 1950년 6월 25일에 한국전쟁이 발생할 직전 무렵에 국가로써의 생존에 필요한 최소한의 물적 자원과 경제자원을 보충하고 정치적인 정당성을 인정받은 대한민국은 재정흑자를 달성하면서 국가붕괴의 단계에서 벗어나고 있었다.

152) 『신한민보』, 1919년 8월19일 「집정관 총재 이승만 각하의 공고문」.

153) “이승만, 집정관 총재 행정령으로 공채표를 발행,” 1919년 9월4일, 이현희, 『대한민국 임시정부 사』, (서울: 집문당, 1982), pp. 486.

154) 이승만은 1948년 3월28일 미 육군 차관 윌리엄 드레이퍼(William H. Draper)와의 대화를 통해 한국이 증가하는 인구를 돌보기 위해 산업화 추진이 반드시 필요하다고 역설하였다. 삼일 후 남조선과도입법정부 공보부는 드레이퍼의 말을 인용하여 미국 국무부가 한국인의 필수품과 대외 수출품을 대량 생산하는데 필요한 원료와 기계 부속품 수입에 관한 계획을 준비하고 있으며 곧 미국 의회의 승인을 거쳐 실행될 것이라고 밝혔다고 발표하였다. 국사편찬위원회 편, 1999, 『Record Group 335, Records of the Office of the Secretary of the Army』 10, April 1948, 「Conference between Under Secretary Draper and Mr. Syngman Rhee, on 28 March 1948」 과 “서울신문” 3월31일 「공보부, 과도정부의 예산균형 등에 관한 미육군차관의 담화 발표」. 참조.

4. 연구의 구성과 사료

가. 연구의 구성

제1장은 정통주의와 수정주의로 양분되어 온 한국 국가론 연구에 한국의 현실에 맞는 새로운 이론인 취약국가론을 중심으로 연구를 진행할 것임을 밝혔다. 먼저, 제3세계 신생 국가의 형성= 인적, 물적, 경제, 이념 자원+ 국제정치관계+ 국내정치 속에서 위에 언급한 모든 자원들 사이의 상호 관계를 조정하는 중재자적인 집정관의 결합으로 정리하고, 다음으로 미군정기와 제1공화국 초기 한국에서 취약국가가 형성된 배경과 과정을 요약하고 이론의 틀을 제시하였다. 마지막으로, 연구의 구성과 방법, 사료를 통해 그동안 방대하게 전개되어온 기존 연구들을 후속 연구자들이 활용 가능하도록 1차 사료들을 중심으로 연구의 주제와 사료의 종류에 맞추어 일목요연하게 정리하였다.

제2장 미군정기의 국가건설은 냉전의 전개라는 국제정치 환경의 제약 속에서도 소련과의 협상을 통한 조속한 철수라는 목적을 달성하는데 집중했던 미군정이 핵심 국가기구를 구성하는데 필요한 인적, 물적 자원과 경제자원의 부족으로 인해 행정력 역시 미약함으로써 처음부터 취약국가의 한계 속에서 출발할 수 밖에 없었음을 살펴보았다. 그리고, 이러한 각종 자원들의 상호작용과 그 결과를 핵심국가기구인 경찰, 군대, 재정, 조세기구의 형성과정을 통해 살펴보았다.

제3장 내란의 시작은 거의 모든 자원들이 부족한 가운데 소련과 북한의 지원을 받은 공산 세력들이 1946년 9월부터 본국으로부터의 동원해제에 따른 미군철수와 부패 발생으로 인해 가중된 혼란을 틈타 국가를 전복시키려고 함으로써 국가를 돕기 위해 등장하게 된 우익 청년단체들이 1948년 5월 제헌의회 선거를 진행시키기 위해 1947년 7월을 전후하여 국가건설 과정에 직접 참여하게 되고 부일 관료들이 국가기구에 계속 존속하게 되는 과정을 살펴보았다.

제4장과 제5장 대한민국의 국가건설(1)-(2)는 여전히 모든 자원이 부족한 상황이 이어지는 상황 속에서도 갑작스럽게 국가건설이 결정됨으로써 분단국가 형성을 염려한 김구와 김규식을 중심으로 한 중도파들이 국가건설에 참여하지 않았고 소련과 북한이 일본의 뒤를 계승한 미국에 의해 반 민족주의적인 국가를 건설한다는 비난을 1948년 제주 4.3 사태 등을 중심으로 유포함으로써 국가탄생부터 민족주의를 충분히 흡수하지 못하게 되어 취약국가가 대한민국으로도 이어지게 되는 상황을 기술하였다. 따라서, 민족주의의 요소를 국가건설과정에서 흡수하기 위해 민족주의적인 정당성이 높은 제헌헌법 제정과 초대 내각구성 등을 통해 이념자원을 극대화하여 국가를 형성하고 있었던 대한민국이 1948년 10월 발생한 여수, 순천 사건을 계기로 국가로써의 생존에 위협을 느끼는 상황이 발생하게 되는 과정을 기술하였다. 나아가, 국가를 살리기 위해 국가보안법제정과 반민족특별위원회 폐지, 그리고 대한청년단원의 국방, 안보 분야에의 투입과 같은 법과 윤리적 차원을 초월한 필사적인 노력을 기울이게 되었음을 살펴보았다. 한편, 이 과정에서 임시정부의 이념인 삼균주의와 국가안보, 그리고 국가건설을 위한 국민운동의 측면을 모두 포함한 과도기적인 이념권력자원인 일민주의가 등장하여 비공식 국가조직을 통해 국가의 부족한 인적, 물적, 경제자원을 동원하려는 노력들이 행해지게 되었음을 고찰하였다. 그러나, 이렇게 신생국가를 살리는 과정에서 국가의 취약성을 깊이 인식하고 있었던 관리들과 청년단원들이 이를 감추기 위해 반 민족주의적인 국가를 건설하고 있다는 좌익의 선전에 과민반응하여 전제권력을 국민들에게 행사함으로써 이념자원이 감소되었다.

그럼에도 불구하고, 제1공화국의 중재자적 집정관 이승만은 모든 자원이 부족한 현실 속에서 민족주의를 다시 흡수하여 정치 메커니즘인 정치적인 정당성을 갖추기 위해 토지개혁과 초등학교 국가의무교육 등의 사회개혁을 추진하여 물적, 인적 자원과 경제 자원을 증가시켰다. 그리고, 이를 통해 국가에 대한 국민들의 지지와 귀속감이 증대되고 근대국가의 사회 메커니즘인 자본가 계층을 갖추게 됨으로써 국가의 자율성이 확대되었다.

또, 이를 지켜본 중도파들이 제헌의회 선거를 거부했던 애초의 입장을 바꾸어 제2대 국회의원 선거를 통해 본격적으로 국가건설에 참여하여 정치적인 정당성이 증가하는 가운데 균형재정이 달성됨으로써 점차 국가로써 갖추어야 할 최소한의 요건들이 충족되어 가고 있었음을 보였다.

제6장 결론은 위의 논의들을 모두 요약하여 모든 자원들이 절대적으로 부족한 상태에서 7단계로 진행된 취약국가 형성과정에서 민족주의를 충분히 흡수하지 못한 국가건설을 진행하게 되었고 계속하여 부족해진 자원들을 각 단계마다 보충하기 위해 노력해야 하는 악순환이 반복되는 측면 등이 있었음을 살펴보았다. 그리고, 초기 취약국가 형성에서 비롯된 이러한 한계들이 지금까지도 영향을 미침으로써 현재의 국가 역시 취약국가에서 완전히 벗어나지 못하고 여전히 국가건설이 진행되고 있는 측면이 있음을 기술하였다.

나. 연구 사료

본 연구는 기존연구들에서 활용되었던 국내, 외 사료들과 문서, 증언을 우선적으로 재검토하고 보완적인 문헌연구(Documentary Research)를 통해 대한민국의 국가수립과정에서 나타나는 특징들을 규명하고자 하는 역사적 방법론을 채택하고자 한다.

본 연구를 위해 채택할 국내의 주요 1차 자료를 사용빈도 중심으로 정리해보면 다음과 같다.

먼저, 종합적인 자료들을 담고 있는 사료들의 목록은 다음과 같다.

1. 국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>), 『한국사데이터 베이스 대한민국 편』 중 "자료 대한민국사"와 "한국근현대신문자료", 「제 1.2회 국회 속기록」
2. 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료1: 1948.8-1949.12』, (과천: 선인, 2010).
3. 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집2: 한국경제 정책자료2: 1950.1-1950.6』, (과천: 선인, 2010).
4. 대한민국 국회 편, 『남조선 과도입법의원 속기록』, (서

을: 선인문화사. 1999). 5. 정용욱 편, 『해방직후 정치·사회사 자료집 제 7-10권』, (서울: 다락방, 1994). 6. 서울신문사, 『주한미군 30년 (1945-1978)』, (서울: 행림출판사, 1979),

다음의 자료들은 특화된 목적을 위해 사용된 것들이다. 경제지표: 1. 조선은행조사부, 『조선경제연보』, (조선은행, 1948), 2. 조선은행조사부, 『경제연감』, (조선은행, 1948), 3. 조선은행조사부, 『조선경제통계요람』, (조선은행, 1949), 4. 한국은행 조사부 편, 『경제연감』, (한국은행 조사부, 1955), 5. 한국산업은행 조사부 편, 『한국경제 십년사, 1945-1955』, (한국은행 조사부, 1955). 6. 대한금융조합연합회 조사부, 『한국농업연감』, (대한금융조합연합회 조사부, 1955).

경제사: 1. 재무부, 『재정금융의 회고-건국 십 주년 업적』, (서울: 재무부, 1958), 2. 전국 경제인 연합회 편, 『한국경제정책 30년사』, (서울: 사회사상사, 1975), 3. 대한서울상공회의소, 『상공회의소 구십 년 사상』, (서울: 대한서울상공회의소, 1976), 4. 한국산업은행조사부, 『한국산업 경제 십년 사』, (한국산업은행, 1955).

경찰: 1. 내무부 치안국 편, 『경찰 십 년사』 (내무부 치안국, 1958), 2. 내무부 치안국. 『한국 경찰 사』 (서울: 광명인쇄공사, 1972). 3. 내무부 치안국, 『한국 경찰 사2』, (서울: 내무부 치안국, 1973), 공보처: 1. 공보처, 「주보」 39호, (공보처 출판국 편집과, 1949), 2. 공보처, 『주보』 52호, (공보처 출판국 편집과, 1950) 선거: 1. 중앙선거 관리 위원회, 『대한민국 선거 사 제1집』, (중앙선거 관리 위원회, 1973), 교육: 1. 문교부, 『문교행정개황』 (조선교학도서주식회사, 1946),

아울러 구술 자료로 당시 시대를 산 이들의 자서전과 회고록들을 활용할 것이며 역시 다음과 같이 분야별로 정리하였다.

정치인: 1. 김구 지음, 도진순 엮고 보탬, 『백범어록: 평화통일의 첫 걸음, 백범의 마지막 말과 글』, (서울: 돌베개, 2007). 2. 김구 지음, 도진순 엮어 옮김. 『쉽게 읽는 백범일지』, (서울: 돌베개, 2011). 우익청년단체 관계자들: 1. 김두한, 『피로 물들인 건국전야 : 김두한 회고기』,

(서울: 연우 출판사, 1963), 2. 김두한, 『김두한 자서전(2)』, (서울: 메트로 서울 홀딩스, 2002). 3. 선우기성, 『어느 운동자의 일생』, (서울: 배영사, 1987), 4. 유세열, 김태호 공저; 옥계 유진산 선생 기념 사업회 편, 『(옥계) 유진산 : 생애와 사상과 정치』, (서울: 사장, 1984). 5. 이철승, 『전국학련』, (서울: 중앙일보, 1976).

군인: 1. 공국진, 『한 노병의 애가』, (서울: 원민, 2001), 2. 김정렬, 『항공의 경종: 김정렬 회고록』, (서울: 대희, 2010), 3. 백선엽, 『조국이 없으면 나도 없다』, (서울: 월간 아미, 2010), 4. 이응준, 『회고 구십년: 이응준 자서전』, (서울: 산운 기념 사업회, 1982), 5. 이한림, 『이한림 회상록: 세기의 격랑』, (서울: 팔복원, 1994), 6. 유재홍, 『격동의 세월: 유재홍 회고록』, (서울: 을유문화사, 1994), 7. 이치업. 스티븐 엠 딸프 공저. 『번개장군』, (서울: 원민, 2001). 8. 채명신, “채명신 회고록,”(2007년 2월 7일자), (국방일보 전자신문:2007). 9. 짐 하우스만 저, 정일화 역, 『한국 대통령을 움직인 미군대위』, (서울: 한국문원, 1995). 10. 강성재, 『참군인 이종찬 장군』, (서울: 동아일보사, 1987). 경찰, 검찰: 1. 장택상, 『대한민국 건국과 나 : 창랑 장택상 자서전』, (서울: 창랑 장택상 기념 사업회, 1992). 2. 조병옥, 『나의 회고록』, (서울: 민교사, 1959). 3. 선우종원. 『사상검사』, (서울: 계명사, 1992).

관료 및 종합: 1. 최하영, “정무총감, 한인파장 호출하다,” 『월간중앙』 1968년 8월호, (서울: 중앙일보, 1968), 2. 이영근, “여운형 「건준」의 좌절; 통일일보 회장 고 이영근 회고록(상),” 『월간조선』 1990년 9월호, (서울: 조선일보) 3. 한국정신문화연구원, 한민족문화연구소편, 『구술자료 총서 1-3』, (서울: 도서출판 선인, 2001).

다음으로 국외 사료는 미국과 소련의 입장을 비교하여 가능한 객관적인 역사를 재구성하기 위해 미국과 소련의 1차 문서를 최대한 동등한 비중으로 살펴보고자 한다.

먼저, 미국 정부의 전반적인 입장을 1. *FRUS(Foreign Relations of the United States)* 1948-1950¹⁵⁵⁾와 DNSA(Declassified National

Security Archive)의 2. *NSC Report (National Security Council:미국 국가안전보장회의)*, 3. *CIA Reprt(Central Intelligence Agency:미국 중앙정보국)*를 중심으로 살펴볼 것이다. 한편, 한반도 정책을 주도한 미 국무부와 한국 현지 정책담당자들의 입장을 살펴보기 위해 1. 『Record Group 59, General Records of the Department of State』(국무부 일반문서) 중 895((Internal Affairs of Korea)시리즈(국사편찬위원회, 국사편찬위원회, 『미국의 대한원조관계문서 1-2』, (과천: 국사편찬위원회, 2006)¹⁵⁶⁾와 2. 『Record Group 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State』(미 국무부 재외공관문서)자료(국사편찬위원회, 국사편찬위원회, 『미국의 대한원조관계문서 1-2』, (과천: 국사편찬위원회, 2006)를 이용할 것이다.¹⁵⁷⁾

당시 한국에 주둔하였던 미군정과 주한미군의 입장을 살펴보기 위해서는 다음의 자료들을 활용할 것이다. 미군정과 주한미군의 공식보고 문건들은 다음과 같다. 1. Supreme Commander for the Allied Powers(SCAP), South Korean Interim Government Activities(이하 Summation으로 약칭) of Non-Military Activities. No.1-6.(1945.8-1946.3) 이길상, 『Summation of U. S. Military Government Activities in Korea (SKIG Activities) : 미군정 활동 보고서』, 1-6권, (서울 : 원주 문화사, 1990), 2. Commander in Chief, United States Army Forces, Pacific(CINCPAC), Summation of U. S.

155)본 연구는 연구의 정확성을 위해 1948년 8월17일부터의 *FRUS*의 번역은 국사편찬위원회의 번역본을 채용했다. 이는 “국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr>)”를 참조할 것.

156)Record Group 59 문서 군에 대한 자료해제는 정병준, “미 국립문서 기록 관리청 소장 RG 59(국무부 일반문서) 내 한국 관련문서,” 국사편찬위원회 편, 『해의 사료총서2: 미국 소재 한국사 자료 조사 보고 제1권』(과천: 국사편찬위원회, 2002),를 참조할 것.

157)본 연구가 인용하는 그레고리 헨더슨(Gregory Henderson)과 도널드 맥도날드(Donal McDonald)의 저작에 등장하는 수많은 정보와 비공개문서(unclassified documents)의 상당수가 바로 이 Record Group 84 중 Entry 2845-2849에 속하는 것들이다. Record Group 84 문서군에 대한 자료해제는 정병준, “미 국립문서 기록 관리청 소장 RG 84(국무부 재외 공관문서) 내 한국 관련문서,” 국사편찬위원회 편, 『해의 사료총서2: 미국 소재 한국사 자료 조사 보고 제1권』(과천: 국사편찬위원회, 2002),를 참조할 것.

Military Government Activities in Korea. No.7-15(1946.3-1947.7). 이길상, 『Summation of U. S. Military Government Activities in Korea (SKIG Activities) : 미군정 활동 보고서』, 1-6권, (서울 : 원주 문화사, 1990). 3. Commander in Chief, Far East(CINCFE), Summation of U. S. Military Government Activities in Korea. No.16-22(1946.3-1947.7). 이길상, 『Summation of U. S. Military Government Activities in Korea (SKIG Activities) : 미군정 활동 보고서』, 1-6권, (서울 : 원주문화사, 1990), 4. USAMGIK(History of the United States Army Military Government in Korea(주한미군정), South Korean Interim Government Activities. No.23-34(1947.8-1948.8). 이길상, 『Summation of U. S. Military Government Activities in Korea (SKIG Activities) : 미군정 활동 보고서』, 1-6권, (서울 : 원주문화사, 1990), 5. HUSAFIK(History of the United States Armed Forces in Korea(주한 미군사 1-4),(서울: 돌베개, 1988). 6. HQ, USAFIK G-2 periodic report 1-7권(주한미군 정보일지: 이하 P/R 로 약칭), (1945.9.9-1949.6.17), (춘천: 한림대학교 아시아문화연구소, 1988-1989). 7. HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5권(주한미군 주간정보요약: 이하 W/S로 약칭),(1945.9.9-1948.11.26), (춘천: 한림대학교 아시아문화연구소, 1990). 8. 국사편찬위원회 편, 『주한 미 군사 고문단 문서』, (과천: 국사편찬위원회, 1999).

다음은 미군정 관계자에 의해 작성된 보고서와 문서들을 포함한 서적들이다. 1. George M. McCune *Postwar and Politics of Korea*(*Journal of Politics*, Vol. IX ,1947), 2. George M. McCune, *Korea Today*, (Cambridge: Harvard University. Press, 1950), 3. Grant, E Meade, *American Military Government of Korea* (New-York : King's Crown, 1951), ; 그란트 미드 지음, 안종철 옮김, 『주한미군정 연구』, (서울 : 공동체, 1993). 4. Lenoard C. Hoag; 신복룡, 김원덕 옮김. 『한국분단보고서 상: American Military Government in Korea』, (서

울: 풀빛. 1992).¹⁵⁸⁾ 5. 폴 맥그래드(Paul McGrath), 미국 국방성(US Department of Defense), 알버트 웨드마이어(Albert Wedemeyer); 신복룡, 김원덕 옮김. 『한국분단보고서 하: American Military Government in Korea』, (서울: 풀빛. 1992).¹⁵⁹⁾

아울러, 소련 측의 입장을 살펴보기 위해서 다음과 같이 소련 외무성과 국방성의 1차 비밀문서들을 참조할 것이다. 1. 박종효 편역, 『러시아 연방 외무성 대한정책자료 I』, (서울: 선인, 2010) 2. 국사편찬위원회, 『러시아 연방 국방성 중앙 문서보관소 소련군정문서: 남조선 정세 보고서』, 국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>), 3. 국사편찬위원회, 전현수 역, 『쉬띠코프 일기』, (과천: 국사편찬위원회, 2007).를 참조할 것이다.

마지막으로 2차 자료로 정통주의와 수정주의 연구들이 공통적으로 채용하고 있었던 저작들을 재검토하고자 하며 그 목록은 다음과 같다. 1. 그레고리 핸더슨 지음. 박행웅. 이종삼 옮김. 『소용돌이의 한국정치: KOREA The Politics Of The Vortex』, (서울: 한울아카데미, 2000). 2. 도널드 스톤 맥도널드(Donald Stone MacDonald)지음. 한국역사연구회 1950년 반 옮김. 『한미관계 20년사(1945-1965년) 해방에서 자립까지: U.S.-Korean Relations from Liberation to Self-Reliance』, (서울: 한울

158)이 책은 미들버리 대학(Middlebury College)의 교수였던 호그 박사가 미 육군성 전사 편찬실(Office of the Chief of Military History: OCMH, Department of Defense)의 위촉을 받아 작성한 보고서를 번역한 것이다.

159)이 책은 각각 다음의 기밀 해제된 비밀문서들을 번역한 것이다. 1. Paul McGrath, *U.S. Army in the Korean Conflicts*, Record Group 407(Manuscript), Record Group 332, Box 45. (Office of the Chief of Military History: OCMH, Department of Defense, 1953). 2. 미국 국방성(U.S Department of Defense), *The Entry of the Soviet Union into the War against Japan: Military Plans, 1941-1945*. (U.S Department of Defense, 1955). 3. *Trusteeship*, Record Group 332, Boxes 29&65, *Report of the Special Inter-Departmental Committee on Korea*, Record Group 165: ABC 014 Japan. 4. *Report of US Delegation on US-USSR Joint Commission*(20, August, 1947), Record Group 332, Box 66. 5. Albert Wedemeyer, *Report to the President Submitted by Lt. Gen. A. C. Wedemeyer: Korea, September 1947*, (USGPO, Washington, D.C., 1951). 6. *Report of the Special Inter-Departmental Committee on Korea*, (Feb, 1947), Record Group 165: ABC 014 Japan.

아카데미, 2001). 3. 리차드 D. 로빈슨 지음. 정미옥 옮김. 『미국의 배반: 미군정과 남조선』, (서울: 과학과 사상, 1988). 4. Robert Tarbel Oliver, 1954 Syngman Rhee : The Man Behind the Myth, (New York : Mead ; London : R. Hale), ; 로버트 올리버 지음 ; 황정일 옮김. 『이승만 : 신화에 가린 인물』, (서울: 건국대학교 출판부, 2002).

II. 미군정기의 국가건설

이미 전술한바와 같이 미군정은 핵심 국가기구를 구성하는데 필요한 인적자원과 물적, 경제적 자원이 부족하고 냉전의 전개라는 국제정치적 환경의 제약을 받는 상황 속에서도 한국인들의 민족주의적 열망을 일정부분 수용하면서 국가건설을 진행해야 했기 때문에 취약국가의 한계 속에서 출발할 수 밖에 없었다. 예컨대, 미국 본국 정부에게 있어 한국은 자신들의 세계 전략 속에서 7번째로 중요한 국가에 불과하였기 때문에 이들은 소련과의 협상을 통해 한반도에 통일된 근대민족국가를 건설해주고 가능한 신속하게 철수하는데 집중하였고 미국이 충분한 자원을 지원해주지 못하였던 1945년 8월부터 1946년 9월의 기간 동안에는 혼란이 극심할 수 밖에 없었다. 그럼에도 불구하고, 후술하겠지만 미국 역시 국제적으로 제2차 세계대전 이후 형성된 신생독립국가들의 민족국가 수립을 도와줘야 한다는 국제사회의 여론을 거스를 수 없었다.

따라서, 현지의 미군정은 부족한 자원 속에서도 한국인들의 의사와 민족주의적 이념을 최대한 반영하여 미군정 이후의 민족국가 건설을 돕겠다는 의지를 강력하게 표현하였다. 예를 들어 이들은 교육 분야의 개혁을 추진하고 고위직에는 최대한 부일 관료들을 배제하고 독립운동 경력이 있는 한인 관리기용을 늘렸다. 또, 정치적으로도 북한지역에서 빠르게 국가건설 작업을 진행하고 있었던 소련의 행동을 통해 사실상의 냉전이 한반도에 전개되고 있음을 지적하면서 남한에도 북한지역에 대응하는 정부를 구성하자는 이승만과 우파의 주장을 받아들여 1946년 초부터 부일 경찰들을 복귀시키고 남조선국방경비대를 창설하면서도 남조선과도입법위원을 개설할 당시에는 의도적으로 중도 민족주의자들을 관선의원으로 임명하는 등의 조치를 통해 한국인들의 민족주의적 요구를 최대한 반영하려고 노력하였다. 즉, 국제사회의 여론을 거스를 수 없었던 미군정은 국내적으로도 부족한 자원동원을 이끌어내고 정치적 정당성을 갖추기 위해서 민족주의적 감정을 존중하려고 노력하게 되었다. 따라서, 미군정기는 처음부터 미군정

과 민족주의자들 간의 끊임없는 논쟁과 갈등, 타협의 과정으로 출발할 수밖에 없었다.

하지만, 본국으로부터의 동원해제령에 따라 주한미군 3개 사단 중 1개 사단의 철수가 이루어짐으로써 모든 행정에 공백에 발생하고 특히, 치안과 안보분야의 인원감소를 새롭게 충원된 한국인 인적자원들이 충분히 메우지 못해 약 1만 여명의 인원부족이 드러나고 있었던 1946년 9월과 10월에 좌익세력들의 전국적인 파업과 시위가 전개되었다. 따라서, 미국정부가 1947년부터 적극적으로 국가건설 의사를 표명하면서 한국에 대한 경제원조의 규모를 증가시켰고 미군정 역시 공산당을 불법화하고 조선국방경비대와 경찰의 규모를 늘리기 시작한다.

그리고, 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬된 1947년 7월부터 1948년 8월, 약 1년의 기간 동안에는 미국 본국으로부터의 지원증가에 힘입어 한국이 공산화되지 않고 자유민주주의 국가로 생존할 수 있는 기반을 닦아주기 위해 본격적인 국가건설을 진행시켰다. 미군정이 한국에 진주했었던 1945년 8월부터 1948년 8월, 약 3년간 자원의 조건은 다음과 진행되었다.

첫째, 인적자원의 경우 정책 결정권을 행사한 미국인 인력과 이를 보좌한 한국인 인력이 수와 자질 양 쪽 모두에서 절대적으로 부족하였다.

먼저, 미국 행정부가 황급한 한반도 분할을 결정하여 장기적인 점령 정책을 지니고 있지 못하였으므로¹⁶⁰⁾ 미군정 역시 충분한 준비를 갖추지 못하고 한반도에 상륙하였다.¹⁶¹⁾ 1945년 9월11일 제7사단의 2진과 함께 인천항을 통해 한국에 들어온 군정 팀 120명 중 장교 30명 만이 약간의 군정경험만을 지니고 있었고, 10월20일 부터 도착한 군정요원들은 주로 필리핀이나 일본 상륙을 목표로 한 교육받은 사람들이었다. 1946년 1월까지 계속 상륙한 후속 군정부대들 역시 복지나 구호 등의 일시적 관리만을

160) *FRUS* 1945, VI, pp.657-660, 1039.

161) 당시 한반도에 상륙한 미군은 체제 상 제24군단과 미군정으로 나뉘어져 있었고, 제24군단은 제6, 7, 40 보병사단과 지원부대로 구성되어 있었다.

책임질 수 있는 군정요원들만을 확보하고 있었기 때문에 중앙과 지방 모두에서 실질적인 행정을 담당할 수 있는 요원이 절대적으로 부족했다.

특히, 군정요원들 중 행정훈련을 받거나 사업경험이 있는 사람들, 그리고 미군정이 인수하게 된 관업 중 특수한 기술을 요구하는 광공업 분야의 기술자 등과 같은 전문 인력이 부족했다.¹⁶²⁾ 이에 따라 미국에서 철도 배차원으로 일하던 한 미군상사가 한국에서 갑자기 시멘트 공장, 화학공장, 탄광 등의 관리자가 되거나,¹⁶³⁾ 제대할 날짜만 헤아리고 있던 미군 야전군 지휘관들이 지방 도지사나 장관이 되어 있는 상황¹⁶⁴⁾이 연출되곤 했다.

이에 반해 해방 직후부터 한반도 지역에 자신들에게 우호적인 공산주의 국가를 수립하려는 명확한 목표 하¹⁶⁵⁾에 북한을 점령한 소련은 1945년 8월15일 직후부터 소련국적을 가진 조선인들을 핵심 행정 사법기구와 군대, 경찰, 교육계 등의 요직에 파견 하였다.¹⁶⁶⁾ 또, 핵심 일본인 기술자들을 돌려보내지 않고 원래의 자리에 존속시키면서 일본인 전범들을 고용하는 등 북조선 산업의 재건을 위해 많은 노력을 기울이고 있었다.¹⁶⁷⁾ 따라서, 북한의 경우에는 인적자원 부족의 문제가 남한에 비해서는 상대적으로 덜 심각한 상태였다. 아울러, 행정경험이 없어서 많은 어려움을 겪고 있던 김일성을 돕기 위해서 1947년도 인민경제발전 계획 작성 시 소련 경제 전문가들을 배석시켜 인민경제발전계획 작성 방법에 대해 설명해주고 계획 작성 시 고려해야 할 점들을 구체적으로 지시하는 한편 생필품과 재정부분에서의 자금 부족에 대한 구체적인 대책을 논의하고 있었다.¹⁶⁸⁾

162)HUSAFIK 『주한 미군사』 3, 1988.,pp. 155.

163)헨더슨. 2000. pp. 220-222.

164)헨더슨. 2000. pp. 334.

165)1946년 3월 서울에서 개최된 미소 공동위원회 개최 당시 소련 측 수석대표의 발언을 인용한 맥도널드. 2001. pp. 69.

166)박종효 편역, 「1950년 2월23일 북조선 외무성에서 조선 주재 소련 대사관에 보낸 외교문서」, 2010. pp. 447-453.

167)로빈슨. 1988. pp. 232.

168)국사편찬위원회, 전현수 역, 2004, 「1946년 1월3일-1월4일」, pp. 69-70.

미군정이 국가의 행정을 담당할 수 있는 요원들을 확보하지 못하는 현실은 1946년까지 그대로 이어졌다, 따라서, 민간행정 업무를 담당하는 미군정의 공식적 수립은 1946년 초가 되어서야 겨우 형태를 갖추었고 미군정의 행정 역시 1946년 말이 되어서야 겨우 확립되었다.¹⁶⁹⁾ 지방의 경우에는 중앙보다도 상황이 심각했기 때문에¹⁷⁰⁾ 실질적인 행정을 담당하고 있었던 건국준비위원회와 인민공화국이 미군정과 공존하는 상태가 출현할 수 밖에 없었다. 당시 미군정의 지방점령은 1. 정세관찰을 위한 시찰단의 잠정적 파견→2. 전술부대에 의한 점령→3. 행정력을 갖춘 군정요원의 파견을 통한 점령의 3단계로 이루어져 있었고 1945년 12월 까지 제 6사단(전라 남, 북도, 제주도)과 7사단(서울, 경기도, 강원도, 충청 남, 북도), 40사단(경상 남, 북도)에 의해 이루어진 점령은 주로 2단계인 전술적인 점령에 불과했다. 이렇게, 행정력을 갖춘 군정요원의 수적, 질적 부족으로 인해 마지막 3단계가 지체되고 1,2단계만이 이루어짐으로써 과도기적 상태가 벌어졌던 것이다.

그럼에도 불구하고, 미국 본국에서는 해외에 파견한 미군의 동원해제 작업에 착수하고 있었고 주한 미군들 역시 조속한 본국 귀환을 바라고 있었다. 실제로 신속한 철수를 약속받고 주둔하고 있었던 주한미군은 본국에서의 병력 감축 계획의 실시가 지연되고 나머지 점령 기간 동안 주둔할 주한미군 규모에 대해서 미국 정부가 명확하게 설명하지 못하자 미 육군성 장관 페터슨(Robert Peterson)이 서울을 방문할 때 대표를 파견하여 정식으로 항의하기도 하였다.¹⁷¹⁾

따라서, 미군정 역시 1946년 3월15일 경상도 지역을 점령하고 있었던 제40사단이 본국으로 철수한 것을 시작으로 1946년 5월부터 본격적인 동원해제 작업이 시작되었다.¹⁷²⁾ 1946년10월말 경의 전술 군과 군정요

169)이혜숙. 『미군정기 지배구조와 한국사회: 해방이후 국가-시민사회 관계의 역사적 구조화』, (서울: 선인, 2008). pp. 605.

170)Hoag, 1992, pp. 158-160.

171)FRUS 1946, VIII, 1946년 1월 13일 「Memorandum on press conference questions」.

172)맥도널드. 2001. pp. 112.

원을 합친 전체 규모는 1945년 10월 경 의 절반 이하로 축소되어 있었고, 중앙과 지방 행정부의 각 부서장으로 군정 운영을 책임지고 있었던 군정 요원들 역시 23%정도가 감축되었다. 결국, 1946년 10월 경 에는 미군정 초기에 비해 약 4만여 명의 결원이 발생하였다.

시기	전술 군	군정요원	합계
45년10월			77,643명
46년 1월	54,331명	4,212명	58,743명
46년 5월	52,119명	4,808명	56,927명
46년 10월	34,197명	3,721명	37,918명
47년 7월	41,340명	3,231명	44,571명

표II-1) 1945-47년 미 전술 군 및 군정요원 규모의 변화¹⁷³⁾

특히 이들의 결원이 국방과 치안을 책임지는 전술군 분야에서 두드러졌으므로 국가가 폭력을 독점하는데 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 그러나, 이러한 미군정의 결원을 보충해야할 경찰과 조선국방경비대, 한국인 군정요원의 숫자는 이에 훨씬 미치지 못했다. 당시 경찰의 숫자는 1946년 6월과 1947년 1월 각각 22,620명과 26,386명이었고, 조선경비대와 해안경비대의 숫자는 1946년 11월 당시 6,464명으로 결원 4만여 명에 1만여 명 정도 못 미치는 대략 3만여 명 정도에 불과했다.¹⁷⁴⁾

갑작스러운 인원 충원으로 인해 동원된 한국인 인적자원들의 경우 지방과 하급관료로 갈수록 연령이 어리고 경험도 미숙했던 20대 이상이 과반 수 이상을 차지하고 있었다. 예를 들어, 미군정기 중앙 공무원과 서울시 공무원, 지방 공무원들을 연령분포대에 의해 분류한 연구에 따르면 중

173) George M. McCune, *Korea Today*, (Cambridge: Harvard University Press, 1950), pp.74 와 박찬표, 2007. pp. 214.를 참조하여 작성

174) CINCPAC SKIG Activities No. 10, No. 14 ; 이길상, 『미군정 활동 보고서』 2권, 1990. CINCFE SKIG Activities No. 18, No. 19; 이길상, 『미군정 활동 보고서』 3권, 1990. CINCFE SKIG Activities No. 22; 이길상, 『미군정 활동 보고서』 4권, 1990.

양정부 한국인 관료의 경우에도 20대가 46.5%, 20대 미만이 10.1%를 차지하고 있었다.¹⁷⁵⁾ 남한의 공산당은 이를 노려 소련의 자금지원 하에 9월 하순과 10월 대대적인 파업을 일으켰고,¹⁷⁶⁾ 소련의 지원을 받은 좌익의 폭력행사를 보다 못한 우익 청년단체가 자발적으로 나서자 미군정 역시 이들의 협조를 용인할 수밖에 없었다.

하지는 폭동의 책임을 권력을 장악하기 위한 소련과 좌익의 탓으로 돌림으로써 국제정치적 맥락에 집중하고 있었지만 오히려 그 원인을 1. 급격한 도시화와 공업화, 2. 1937-45년의 전시 동원과 경제 붕괴, 3. 인구이동, 4. 해방 후 첫해의 지도력 결여 등으로 언급하고 있는 헨더슨이 2와 4를 통해 지적한 것처럼¹⁷⁷⁾ 근본적인 인적자원 부족의 문제가 국제정치적 맥락과 결부되어 있었던 것이다.

둘째, 물적, 경제적 자원 부족의 문제 역시 심각하였고 이는 다시 인적 자원 부족으로 인한 국가 행정력 미비의 문제와 결합하여 세금 징수 부족에 따른 국가재정의 결핍으로 이어졌다.

1947년 1월30일 미 국무성 한. 일 경제과장 에드윈 마틴(Edwin Martin)이 일본이 대한제국을 점령한 이후 산업발전을 위해 많은 일을 했음에도 불구하고 일본의 이해를 위해서였기 때문에 미국이 한국에 진출했을 때 한국인이 굶주리고 있었으므로 미국이 한국에서 한 첫 사업이 굶주리는 국민에게 구호물자를 공급하는 것이었다고 지적하였다.¹⁷⁸⁾ 미군정 장관 아놀드(V. A Arnold)역시 1945년 11월13일 미 군정청에서의 박헌영과의 대화를 통해 현재 조선은 생산기반이 필요하지만 남조선의 여러 지방에 파업이 발생해 생산이 마비상태에 있다고 밝힘으로써 당시 한국의 물적, 경제적 자원의 취약성을 토로하였다.¹⁷⁹⁾

175)조기안, 『미군정기의 정치행정체제 : 구조분석 : 조직·법령·자원을 중심으로』, (서울: 아람, 2003). pp. 76-79, 177-179. ; 원구환, 「미군정기 한국 관료제의 소극적 대표성」, 『행정논총』 제41권, 제4호(2003년 12월호), (서울: 서울대학교 한국행정연구소, 2003), pp. 51-74.

176)국사편찬위원회, 전현수 역, 2004, 「1946년 9월28일」, pp. 20.

177)헨더슨. 2000, pp. 232.

178)박종효 편역, 2010, 「미국 국무성 한. 일 과장의 방송내용」, pp. 233-234.

실제로, 1944년 1월5-6일에 조선총독부 부 총독 다나카(田中)는 경성일보와의 단독 기자회견에서 조선의 전 행정력을 생산력 강화에 집중시켜 전쟁 잠재력을 강화하고 있다고 밝힌 바 있었고¹⁸⁰⁾ 당시의 일본 통치를 평가하고 있었던 소련의 외교 문서들 역시 일본 자본을 투입하고 일본인 이민들을 통해 조선인 농민에게서 농지를 빼앗는 일본의 식민지 정책으로 인해 일본이 소유한 토지의 규모가 7배 이상 증가하여 전체 조선인구의 80%와 경제의 70%를 차지하고 있었던 농민과 농촌경제가 몰락하였고¹⁸¹⁾ 1940년부터 이미 인플레가 감지되고 있다고 지적하고 있었다.¹⁸²⁾

이러한 물적, 경제적 자원의 취약성으로 인해 당시 국가의 세입 예산은 대부분 관업 및 재산수입에 의존하고 있었고 조세수입은 극히 미미했다. 실제로 미군정기 조세수입이 국가의 재정수입에서 차지하는 비중은 20%정도로 극히 미비했으므로 세입부족으로 인한 물적, 경제적 자원의 문제가 모든 지방에서 발생하였다.¹⁸³⁾이렇게 물적, 경제적 자원이 근본적으로 궁핍한 상태에 있었기 때문에 국가의 재정이 미국의 원조물자에 의존하게 되는 비정상적인 파행구조가 나타났다. 그러나, 미군정은 국가경제의 발전보다는 임시적 관리에 중점을 둔 소극적인 현상유지정책에 치중하였다. 미국이 제공하는 원조물자 역시 장기적인 경제발전을 고려한 경제원조라기보다는 응급조치적인 구호원조의 성격이 강했고 당시 국가예산의 약 10배에 달했던 귀속재산¹⁸⁴⁾의 불하에도 소극적이었으므로 경제 전반을 발달시킬 수 없었다.¹⁸⁵⁾

179)박종효 편역, 2010, 「남조선 미 24군사령관 하지와 박헌영 회견: 1945년 11월13일 남조선 미군청장 아놀드와 박헌영이 12일 2시부터 3시 30분까지 미 군정청에서의 대화」, pp. 175.

180)박종효 편역, 2010, 「1944년 1월5-6일(경성일보)」, pp. 233-234.

181)박종효 편역, 2010, 「일본의 조선 식민지정책(1): 8)농민」, pp. 153.

182)박종효 편역, 2010, 「일본의 조선 식민지정책(2): 3)재정」, pp. 157.

183)CINCFE, SKIG Activities No. 18. ; 이길상, 『미군정 활동 보고서』 3권, 1990. pp. 40.

184)이는 HUSAFIK 제6권, “Republic of Korea Economic Summation, No. 36, 1948.9-10,” 1988. pp.9와 같은 자료를 이용한 조기안. 2003. pp. 194중 <표6-4> 귀속재산의 추정가치를 참조.

185)FRUS 1948, 1948년 9월 7일 「미국 국무부 점령지역 차관보 살즈만의 대한경제원조 정책안에 대한 비망록」, pp. 1292~1298.

한편, 행정력을 갖춘 인적 자원의 부족의 문제가 물적, 경제적 취약성과 결합함으로써 남조선 과도입법정부 출범 이후에도 세금의 징수는 당초에 예상한 월평균 세수의 50%-65% 밖에 징수되지 못했다.¹⁸⁶⁾ 미군정은 복잡한 세금징수 체계로 인해 세금징수가 지체되어 능률적인 세금징수가 이루어지지 못함으로써 문제가 악화되고 있다고 파악하였다. 따라서, 효과적인 세금부과 기술을 향상시키기 위하여 일제 시기의 세금체계를 최대한 살린 세금징수 체계를 6차례에 걸쳐 정비하였다. 그러나, 이러한 경제적 자원 부족의 문제가 미군정 말기인 1947년 12월31일 까지도 해결되지 못하였으므로 하지의 정치고문이었던 랭던(William Langdon)은 당시 남한의 정치, 경제적 상황에 대해 “정치적으로 흥분되었고 난폭해졌으며, 경제적으로는 근근히 살아가는 단계”라고 지적하였다.¹⁸⁷⁾

이에 반해 북한은 소련의 적극적인 개입 하에 물적, 경제적 자원을 증가시키고 있었다. 먼저, 1946년 3월5일에 토지개혁을 실시하여 100만 헥타르 이상의 토지를 무상으로 빈농 소작인들에게 분배하여 경작면적을 확대시키고 수확량을 증가시켰다. 1946년 6월27일에는 이전까지 소작료와 세금을 포함해 50-70%를 지불했었던 소작료를 수확량의 25%를 현물로 징수하는 현물세법 제정을 통해 개선시켰다.¹⁸⁸⁾ 아울러 1946년 8월에는 산업, 교통, 통신, 은행 등을 설립하였다.¹⁸⁹⁾ 그리고, 이러한 조치들을 통해 취약했던 물적, 경제적 기반이 강화되었으므로 남한에 비해 사정이 훨씬 나은 편이었다. 예를 들어 북한은 해방 이후에도 남한의 산업체에 필요한 에너지를 계속 공급하여주고 있었으나 미군은 경제적, 물적 취약성으로 인해 북한의 소련군 사령부가 수 차례 요청하였던 전기 요금을 지불하지 못하였다. 결국, 미군정은 1947년 6월17일에 1945년부터 1947년 5월 31일까지 사용한 요금을 6개월 이내에 상품으로 지불할 것에 합의하였지

186)USAMGIK, SKIG Activities No. 27. pp. 135.

187)FRUS 1947, VI, 1947년 12월 13일 「Langdon to Lovett」. pp.877-878.

188)박종효 편역, 2010, 「미, 소 공동위원회 소련대표단의 보고서(5월21일-10월21일)」, pp.385.

189)박종효 편역, 2010, 「1947년 1월21일 연해주 군관구 사령부에서 외무성에 보낸 남, 북 조선의 정세 보고서: 북조선 정세」, pp. 237.

만 1947년 12월17일에 겨우 각 품목들 중 6%, 12%, 22%를 지불하는데 그쳤다.¹⁹⁰⁾

셋째, 미군정은 이러한 인적, 물적, 경제적 자원의 절대적 부족 상황에서 조속한 미군철수라는 목적을 달성하기 위해서 한국인들의 민족주의적 정서를 일정부분 인정하고 이데올로기 권력자원을 증가시킬 수 밖에 없었다.

당시, 미군정은 물적, 경제적 자원의 부족함 속에서 자본주의 국가의 사회적 메커니즘이 되는 부르주아가 부재하였으므로 결국 정치적 메커니즘이 되는 정치적 정당성을 한국인들과의 협상을 통해 확보할 수 밖에 없었다. 물론, 애초부터 한국인들에게 미군정은 민족주의적 정통성을 가진 존재가 아니었지만 최소한의 민족주의적 요구를 수용하지 않으면 당시 한국이 거의 유일하게 보유하고 있었던 권력자원인 이념적 권력자원을 동원할 수가 없었던 것이다.

따라서, 미군정은 의도적으로 항일 투쟁 등의 민족주의적 대의명분을 가진 인적자원들을 최대한 고위관리직에 임명하고 1946년 3월부터 시작된 미군 철수로 인해 발생할 행정공백을 메우기 위해 한국인 관리들의 수와 권한을 늘리는 한편 임시정부의 이념인 삼균주의와 관련된 용어들을 사용하고 미군정이 수용할 수 있는 민족주의적 요구 중 하나였던 교육개혁을 추진하였다. 그리고, 이를 통해 한국인들의 의식 속에 한국인들이 군정 활동에 직접 참여하기 시작한다는 느낌을 심어줌으로써¹⁹¹⁾ 국가에의 귀속감을 증진시키고 자발적인 국가건설에의 참여를 이끌어내어 인적, 물적, 경제적 자원의 취약성을 극복하려고 하였다.

먼저, 미군정은 한국인들의 민족주의 정서를 인정하여 항일투쟁 경력을 갖춘 한국인들을 미군정 핵심기구의 고위관리직에 임명하여 국가건설에 참여시키려고 하였다. 다음으로 미군정은 의도적으로 임시정부의 이념

190)박종효, 2010, 「1948년 1월2일 소련 외무성 극동1과 고문 루뽀프가 작성한 북조선에서 남조선으로 송환한 전력 실태」, pp. 267.

191)FRUS 1945, VI, pp.1069.

과 관련된 용어인 “균등”이나 “홍익인간”등을 교육정책 개혁 등의 과정에서 의도적으로 사용하여 한국민들의 호감을 얻고자 하였다. 마지막으로 후술하겠지만 미군정은 극우 반공청년단체들 대신 임시정부 출신들 중심으로 출범하여 정통성을 지니고 있었던 조선민족청년단과 같은 중도파 청년단체를 공식 후원함으로써 이데올로기적 권력자원을 활용하고자 하였다.

애초, 1945년 9월9일에 12만 명의 일본군대를 무장해제 시키고 군정을 발족시킨 하지와 랭던을 비롯한 미군정 관계자들은 일본인 식민지 관료들을 당분간 유임시켰었다. 그러나, 이에 한국인들이 강력하게 반발하고 9월11일에 국무성, 육군성, 해군성 3성 조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee)와 맥아더가 훈령을 통해 일본 식민지 관료들의 즉각적인 퇴임을 지시하자 일주일 후인 9월18일에 충분한 준비가 되어있지 않았던 109명의 미군정장교들을 국장 등으로 임명하여 황급하게 투입하였다. 곧이어, 10월13일 3성 조정위원회의 승인을 받은 대한초기기본지령이 미군정에 전달되었는데 그 내용은 한국인의 생활에서 일제의 모든 잔재를 점진적으로 척결하기 위해서 모든 일본의 법률, 명령, 규칙 등을 폐지하고 공공기관에 잔류하고 있는 모든 일본인과 친일파, 부일협력자들을 추방하여 정치적, 행정적으로 모든 것을 재조직할 것을 명시하고 있었다.¹⁹²⁾

결국, 한국인들의 민족주의적 감정을 일정부분 수용하지 않을 수 없게 된 하지와 랭던을 비롯한 미군정 관계자들은 얼마 지나지 않아 신탁통치에 대해 반발하고 있는 한국인들이 정통성을 부여하고 있는 김구의 임시정부와 이승만을 승인하여 정부를 구성하고 권력을 이양해야만 조속한 미군철수가 가능하다고 생각하게 되었다.¹⁹³⁾ 따라서, 1945년 10월15일 남원에서 주한미군 제6사단 휘하의 군정경찰과 전술부대가 남원의 인민위원회 및 국군 준비 대와 충돌하게 되어 치안을 책임질 경찰 인력의 충원에 착

192) *FRUS* 1945, VI, pp.1074-1075.

193) *FRUS* 1945, VI, 1945년 11월 18일, 「Langdon to Byrnes」. pp.1129-1133; *FRUS* 1945, VI, 1945년 11월 25일, 「Hodge to MacArthur」. pp.1133-1134; *FRUS* 1945, VI, 1945년 11월 26일, 「Langdon to Byrnes」. pp.1134-1136.

수하게 되자 임시정부 출신 인사들을 우선적으로 기용, 발탁하고자 하였다. 그러나, 이 과정에서 차질이 발생하자 미군정은 반일운동 경력자였던 조병옥과 장택상을 경찰국장과 수도경찰청장에 임명하였다. 또, 미군정은 1945년 11월에 조선 직원검사위원회를 설치하여 현직관리와 공무원 채용자의 친일 또는 이적행위를 심사하여 이들을 공직에서 배제하도록 하는 한편, 1945년 12월에는 한국인 관리들을 미국인 군정요원들과 공동으로 국장에 임명함으로써 한국인의 기용과 국가건설에의 참여를 확대시켜 나갔다.

하지만, 인적 자원의 부족으로 인해 중, 하급 관리들의 경우에는 일제 부역 경험이 있는 관료들을 대거 등용할 수 밖에 없었고 특히 이는 전문적 기술이 요구되는 경찰, 재정 조세 기구 등의 분야에 두드러졌다. 따라서, 미군정에 대한 국민적 지지를 저하시키고 민족주의적 이데올로기 자원을 침식시키는 결과가 이어졌던 것이다. 그리고, 이는 소련에 의한 대규모 인적 자원의 공급이 가능하여 일제 시대 일본군 헌병과 경찰로 근무하였던 185명을 체포하여 수감시킬 수 있었던 북한의 경우와 대비된다.¹⁹⁴⁾ 아울러, 북한의 경우에는 1946년 6월1일 당 간부 양성학교인 중앙당학교를 창설하여 1948년까지 총 707명의 당 간부를 양성하여 공산주의를 보급함으로써 인적, 이념적 자원의 문제를 보완하였다.¹⁹⁵⁾ 이렇게 북한은 미국보다 훨씬 일찍부터 국가건설에 적극적이었던 소련의 전폭적인 지원으로 인해 남한에 비해 인적, 물적, 경제적, 이념적 자원의 취약성의 문제가 상대적으로 덜 심각하였다.

다음으로, 미군정은 임시정부의 건국이념을 표현하기 위해 쓰던 “홍익인간”이라는 용어를 의식적으로 사용하였다. 이는 삼균주의에도 조예가 깊었던 민세 안재홍이 제안한 “홍익인간의 건국이상을 바탕으로 한 민주국민 양성 안”을 미 군정청 교육 심의본회의에서 채택하면서부터 비롯되었

194)박종효 편역, 2010, 「1950년 4월21일 북조선 김책이 조선 주재 소련 대리대사 이그니찌예프에게 보낸 외교문서」, pp. 447.

195)박종효 편역, 2010, 「소련이 1945년 8월15일 이후 북조선에 파견하여 조선에서 근무하는 소련국적 고려인에게 북조선 정부가 훈장수여 동의를 소련정부에 요청한 고려인 명단」, pp. 495.

다.¹⁹⁶⁾이에 따라 군정청 시기에 교육개혁정책이 실시될 때 마다 홍익인간의 교육이념에 의거하고 있다는 표현이 빈번히 사용되었다. 예를 들어 군정청 학무국이 학교 칭호를 변경할 때에도 홍익인간의 교육이념 아래 과학 교육에 중점을 두게 하기 위해 새로이 학제를 정했다고 기술하거나,¹⁹⁷⁾“홍익인간의 건국이념을 드높이기 위한 신교육 결정안 제출”¹⁹⁸⁾, “홍익인간의 진정한 조선의 민주교육을 실시하기 위한 학교교육 민주화”,¹⁹⁹⁾ “홍익인간의 교육을 내걸고 힘차게 앞으로 나아갈 초등교육”²⁰⁰⁾ 등의 표현을 즐겨 사용하였다.

그럼에도 불구하고, 1945년 12월 말부터 1946년 1월 초 사이 신탁통치 방침에 분노한 한국인들이 임시정부 지시 하에 대규모 파업을 벌였고²⁰¹⁾ 경찰 등의 국가기구에 종사하고 있었던 한국인 관리들 역시 대거 참여하였다. 따라서, 미군정은 공식적으로는 한국인들에게 폭력적 항의와 정치적 불안이 신탁통치 실시를 보장하는 것이라고 경고하면서도 비공식적으로는 김구와 이승만에게 신탁 통치가 모스크바 협정의 필수 불가결한 측면은 아니라고 설득하였다. 나아가, 하지가 임시정부 수립 후 독립이 즉시 허용될 것이라는 공개 성명을 발표함으로써 김구가 미군정에 근무하는 한국인들의 복귀를 지시하여 4일 간의 대혼란이 종식되었다.²⁰²⁾

따라서, 미군정은 1946년 1월14일부터 시작된 조선국방경비대의 창설과정에서도 임시정부 출신 인사들을 교섭단계에서부터 최고위직에 우선 배려하였다. 이에 따라 부족한 인적자원을 보충하기 위해 일본군 출신자들을 기용할 때조차도 임시정부 출신 인사들과의 인간관계가 최우선적으로 고려되었다. 사실상의 쿠데타를 주도하였던 김구 역시 한 달 정도 후

196) 『동아일보』, 1945년 12월20일 「교육 심의 본회의, 교육이념 심의」.

197) 『동아일보』, 1946년 2월24일 「국정청 학무국, 학교 칭호변경」.

198) 『서울신문』, 1946년 3월5일 「교육 심의회 총회, 신교육을 위한 최종 결정안 학무국에 이관」.

199) 『동아일보』, 1946년 4월17일 「문교부, 학교교육의 민주화를 위해 교육심의회에 자문구함」.

200) 『동아일보』, 1946년 6월8일 「경기도 학무과, 초등교육 상황 보고회 개최」.

201) *FRUS* 1945, VI, 1945년 12월 30일 「Hodge to MacArthur. pp.1154.

202) Matray, 1989, pp. 90-93.

인 2월14일에 미군정의 자문기관으로 설립된 남조선대한민국대표 민주의원의 총리로 임명된다.²⁰³⁾ 정병준은 김구가 쿠데타 시도를 계기로 하지 등 미군정 수뇌의 호감을 잃었다고 주장하였는데²⁰⁴⁾ 만일 이 주장을 그대로 수용할 경우 미군정이 김구와 임시정부의 독립투쟁 경력에서 비롯된 정치적 정당성을 존중하지 않았다면 이는 결코 불가능한 일이었다.

이러한 미군정의 후원 속에 이승만과 김구가 함께 함으로써 사실상 우파 세력의 결집을 보여주고 있는 평가받고 있었던 민주의원의 정책 27조항을 살펴보면 다음과 같은 부분들에서 당시 한국이 처했던 인적, 물적, 경제적 취약성의 현실을 이념적 자원으로 극복하기 위해 임시정부가 추구했던 삼균주의를 수용했던 흔적을 발견할 수 있다. 실제로 김구는 귀국 직후 임시정부 명의로 배포한 전단에서 “국내에서 건립된 정식정권은 반드시 독립국가, 민주정부, 균등사회를 원칙으로 한 신 현장에 의하여 조직할 것”이라고 천명한 바 있었다.²⁰⁵⁾

1) 전 국민의 완전한 정치적, 경제적, 교육적 평등의 원칙을 기초로 한 독립국가의 균등사회를 건설함, 6) 최근 한도 내에 우리의 경제와 산업을 재건하고, 중요한 일용품을 생산하기 위하여 계획경제를 실행함. 7) 주요한 중공업, 광산, 살림, 공익시설, 은행, 철조, 통신, 수리, 어업, 전기 및 교통 기관 등은 이를 국영으로 함, 8) 소비자와 판매자와 생산자에 대한 공정한 복리를 보장하기 위하여 모든 상업적, 산업적 기업의 국가감독 제도를 제정함, 9) 모든 몰수 토지는 농민의 경작 능력에 의존하여 재분배함, 10) 대지주의 토지도 동일한 원칙에서 재분배함, 17) 국가의 부담으로 의무 교육 제도를 실시함, 19) 모든 노동자와 소작인을 위하여 실업보험과 사회보험제도를 제정함, 20) 최저임금법을 제정함, 23) 모든 부녀와 16세미만 소아에게는 6시간, 장정 노동자에게는 8시간 노동제도를 확립함.²⁰⁶⁾

203)로빈슨. 1988. pp. 115.

204)정병준, 『우남 이승만 연구』, (서울: 역사비평사, 2005). pp. 511.

205) 『전단』, 1945년 9월 3일 「김구, 임정의 당면정책과 국내외 동포에게 고하는 성명 발표」.

206) 『조선일보』, 1946년 3월 19일 「민주의원, 임시정책 대강 발표」.

한편, 교육의 균등은 삼균주의를 근간으로 한 임시정부가 강조해왔던 사항이었는데 현재 가장 긴급한 것이 교육의 건설이라고 역설하였던 미군정²⁰⁷⁾ 역시 의식적으로 “교육의 균등”이라는 용어를 반복사용 하면서 일제 강점기 민족차별적인 정책으로 인해 가질 수 없었던 교육의 기회를 열망하고 있던 한국인들의 열망을 수용하기 위해 노력하였다.²⁰⁸⁾ 실제로 환국 직전의 한국독립당은 당의 정강을 “특히 건국과 치국의 전(全) 과정을 통하여 본당의 일관한 목표는 정치, 경제, 교육의 균등을 기초로 한 신민주국을 건립하는 동시에 족여족(族與族) 국여국(國與國)의 평등을 실현하고 나아가 세계일가(世界一家)의 진로로 향함에 있는 것이다.”라고 밝힌바 있었다.²⁰⁹⁾

따라서, 경쟁적으로 임시정부 봉대 론을 주장하고 있었던 각 정파나 사회단체들의 정책 역시 1945년 8월15일 당시 47%에 머무르고 있었던 초등학교 취학률을 개선하기 위해 초등학교 의무교육을 실시할 것을 강력히 주장하고 있었다. 또, 많은 이들은 당시 경제 재건에 필요한 인적 자원 양성을 위한 실업교육을 중시하는 한편 한걸음 나아가 당시의 경제사정으로는 불가능한 중, 고등교육 기회의 균등까지도 주장하고 있었다. 예컨대, 해방직후 대다수의 한국인들이 일제강점기 행해진 민족·계층 차별적인 교육정책으로 인해 교육기회의 균등 실현을 바라고 있었던 것이다.

결국, 당시 이른바 김성수를 위시한 교육혁명그룹의 일원들이 1945년 8월17일부터 모여 미군정에게 이러한 한국인들의 열망을 전달하였고 교육계 인사들이 미군정의 고문이나 고위관료로 행정에 대거 참여하게 됨에 따라 미군정 역시 이를 빠르게 수용하게 되었다. 특히, 한국인들의 주장이 강하게 반영되기 시작한 것은 제2차 미, 소 공동위원회 결렬로 미국이

207) 당시 미군정의 교육부장이었던 유익겸과 피텐저(A. Pittenger)중령은 1946년 7월 13일 “현하 조선에서 가장 긴급한 것이 교육의 건설이다.”라고 밝히고 있었다. 『대동신문』, 1946년 7월14일.; 서울대학교 40년사 편찬위원회, 『서울대학교40년사 1946-1986』, (서울대출판부, 1986), pp. 13.에서 재인용.

208) 김용일, 「미군정의 교육정책과 서울교육」, 『향토 서울』 제71호 (2008년 2월호), (서울 특별시사편찬위원회, 2008), pp. 136-137.

209) 『전단』, 1945년 8월 28일 「제 중경한독당 제5차 임시대표대회, 선언 당강 당책 발표」,

본격적인 국가건설에 착수하기 시작하던 1947년 6월13일부터 1948년 8월15일 까지의 시기였다.²¹⁰⁾ 따라서, 이들 교육혁명그룹의 일원으로 미군정하의 문교부장이 된 오천석²¹¹⁾ 역시 공개적으로 교육균등의 취지를 역설하고 있었다.²¹²⁾

또, 미군정의 교육부는 “특수한 집 자제만이 배울 수 있었던 교육의 불균등을 타하고 진정한 민주적인 교육균등화를 촉진하여야 할 것이다”라고 언명하면서 조속한 의무교육제 실시를 촉구하였고²¹³⁾ 문교부 산하 고등교육위원회에서는 교육균등을 목표로 고등교육에 대한 임시 조치 안을 결정 발표하면서²¹⁴⁾ 지원자들에 대한 기회균등을 중심으로 하는 중등학교 입학 시험제도 개혁안을 마련하고 있었고²¹⁵⁾ 교육의 남녀균등화를 위해 남녀공학 사범학교 개설을 결정²¹⁶⁾하는 파격을 단행했다.

한편, 미군정은 교사와 학생 수 및 수업이 가능한 학교시설을 늘리기 위해 최선을 다하였는데, 이는 한국인들의 민족주의적 열망을 반영하는 것이 미군정에 대한 지지를 확보할 수 있는 최상의 방법인 동시에 모든 자원이 부족했던 당시의 현실 속에서 미래의 경제적, 물질 기반의 토대가 될 인적자원을 늘이는 일이 급선무라고 나름대로 판단하였기 때문이었다. 그리고, 이에 따라 해방직후 초등학교의 학교 수와 교사, 학생 수는 다음의 표 II-2)와 같이 증가하고 있었다. 특히 45년 8월 부터 46년 말 까지의 약 1년 동안 한국인 교사의 수가 약 4배 정도 증가하고 학생 수가 2백 만 명을 상회하는 수준 까지 늘어난 것은 전술한바와 같이 교육에 대한 민족주

210) 자세한 배경은 김용일, 2008.을 참조할 것.

211) 정태수, 「‘현대 한국 군정교육의 역사적 평가’에 대한 토론」, 『한국교육사학』 13, (서울: 한국교육학회 교육사연구회, 1991), pp. 214.

212) 『경향신문』, 1947년 12월 14일 「신임 문교부장, 문교시책에 대해 소신피력」.; 『서울신문』, 1948년 3월 12일 「문교부장 오천석, 문교사업 실태와 사업계획 발표」.

213) 『동아일보』, 1946년 4월 25일 「문교부 초등교육국장, 각 분과위원회에서 시험제도 연구 중임을 언명」.

214) 『동아일보』, 1946년 4월 26일 「문교부, 고등교육제도에 대한 임시조치요항 발표」.

215) 『서울신문』, 1946년 4월 30일 「문교부의 중등학교 입학 시험제도 개혁안」.

216) 『동아일보』, 1946년 5월 25일 「문교부, 남녀공학 사범학교 개설결정」.

의적 갈망을 반영하고 있었다.

시기	학교 수	교사 수	학생 수	교사 1인당 학생 수
45년 8월	3,037 개	5,352명	1,305,331명	
45년 말	2,937 개	23,474 명	1,637,723 명	69.8명
46년 말	3,201 개	28,975 명	2,199,607 명	75.9명
47년 말	3,429 개	34,235 명	2,231,788 명	65.2명
48년 말	3,536 개	37,056 명	2,354,977 명	63.6명

표 II-2) 미 군정기의 학교, 교사, 학생 수²¹⁷⁾

그러나, 이러한 외면 상의 비약적 성장에도 불구하고 미군정이 교원의 자격 및 교육여건 등의 질적인 부분을 희생하여 양적인 확대에 매달렸었기 때문에 부작용도 많았다. 즉, 미군정은 모든 이에게 교육받을 기회를 제공하기 위해 학생 수용을 극대화 하는 데에만 집착하여 교사 1인당 학생 수의 감소와 교사의 처우 개선 등 교육여건개선을 통한 교육의 실질적인 기회균등 등의 질적인 면에는 소홀하였다. 또, 경제적, 물적 어려움으로 인해 해방이후 보다 학교 수는 줄어들고 교원의 수는 1/3 수준으로 급감하였던 중등학교의 경우에는 한국인들이 자발적인 열정으로 사립학교를 설립하여 버티고 있는 경우가 많았음에도 불구하고 실질적인 지원이 거의 이루어지지 못했다.²¹⁸⁾ 대학 등의 고등교육의 경우 역시 요원 부족과 좌, 우익 갈등 등의 문제로 인해 국립대학 설립 안 등의 계획이 지지부진한 상태였다. 따라서, 1947년 5월 서울에서 각 지방의 학무과장들이 모여서 열린 회의에서는 중등교육 확대와 면 단위까지의 교육세 부과, 교사들의 생활수준

217) 45년 8월의 교사 수와 학생 수는 일인 교사 수와 학생 수를 제외하고 계산 한 것임. 통계청, 『통계로 본 광복전후의 경제 · 사회상』, 74쪽, (통계청, 1993); Bureau of Education History of Bureau of Education: From 11 September 1945 to 28 February 1946; 김용일, 『미군정하의 교육정책연구: 교육 정치학적 접근』, (서울: 고려대 민족문화연구원, 1999), 194쪽에서 재인용.

218) 문교부, 『문교행정개황』, (조선교학도서주식회사, 1946), 중 437쪽. ; HUSAFIK, Vol. IV, pp. 45~48; 김용일, 1999, pp. 200.에서 재인용.

보장을 위한 재정적인 재조정의 실시 등 구체적인 경제적 지원책을 요구하기 시작하고 있었다.²¹⁹⁾ 결국, 국가지원에 의한 초등 의무교육 보장이나 재정 확보를 위한 교육세 부과, 교원의 봉급 인상을 통한 교육의 질적인 개선, 그리고 일인 교수요원의 이탈로 인해 부족해진 중, 고등교육의 교수 확보를 통한 국가건설에 필요한 인적자원 양성 등의 과제는 제1공화국으로 미루어지게 된다.

한편, 미군정이 1946년 1월부터 정식 발족하게 되자 1946년 한 해 동안만 60건의 국가 행정기구 조직개편이 이루어져 전체 미군정 기간동안 조직개편 건수의 약 59%를 차지하고 있었다. 즉, 각종 자원들의 부족 속에서도 한국인들의 민족주의적 요구를 수용하고 주한미군 철수를 진행시켜야 했었던 미군정은 명칭 변경과 조직 신설 및 변경과 폐지, 기구 승격과 기능이관 등을 통해 잦은 조직개편을 해야 했다. 예를 들어서 일본 총독부로부터 조직을 인수한 직후인 1945년과 1946년 사이에는 거의 매주 한 번 씩 조직 개편을 해야 했다.²²⁰⁾

실제로, 미군정은 1946년 3월과 1947년 7월 두 차례에 걸쳐 한국인들을 대거 등용하고 이들을 각 부서의 장으로 임명함으로써 점차 행정 권한을 한국인들에게 이양하는 조치를 취했다. 먼저, 주한 미군 철수가 추진되기 시작한 1946년 3월 29일의 각 부서의 확대 조치와 더불어 한국인 국장들이 부장과 처장으로 승진을 하였다. 이는 형식적이거나 한국인 관료의 지위 변화를 의미한다. 미국인 국장이 부장으로 바뀌고 그 자리에 기존의 한국인 국장 대리가 부장으로 승진하여 각 부서에 두 명의 부장이 존재하는 양부장제가 실시된 것이다.

또, 미 국무부가 1946년 7월 하지에게 자유주의자와 온건파들까지를 포함한 광범위한 좌, 우 합작 연합전선을 구축할 것을 지시하는 정책

219)USAMGIK, "Department of Education, Summary for the Week Ending 24 May 1947, 25 May 1947", 이길상, 『미군정활동보고서』 제4권, 1990. ; 정태수, 『미군정기 한국교육사자료집 상, 1945~1948』, (서울: 홍지원, 1992), pp. 380.

220)조기안, 『미군정기의 정치행정체제 : 구조분석 : 조직·법령·자원을 중심으로』, (서울: 아람, 2003). pp. 76-79, pp. 255-261. 「부록1: 미군정기 조직개편 세부내역」.

훈령을 전달하자 하지는 김규식과 여운형 중심의 남조선 과도입법의원 설립계획을 추진하였다.²²¹⁾ 이에 따라 8월24일에 남조선과도 입법의원을 창설하였고 전국적인 파업이 전개되기 직전이었던 8월31일 부터 한국인에 대한 행정권 이양의 지시가 전달되어 모든 부처의 부장자리에 한국인을 임명하고 전임 미군인 국장들은 고문으로 위촉하여 차장의 역할을 수행하게 하였고²²²⁾ 9월11일에는 하지중장이 모든 행정권을 한국인 부장에게 이양하겠다고 발표하였다.

한편, 미군정은 1946년 8월31일부터 중앙집권화를 추진하여 지방 행정 조직들을 중앙 각 부처에 예속시켜 미국인 인력 감소로 인한 행정의 비능률을 방지하고자 했다. 그리고, 1946년 9월 13일에는 공무원훈련소를 설치하여 기존 한인 관료들과 신규 관리들을 훈련시키고 한국인 공무원들을 대폭 증원시켰다. 실제로 1946년 10월 15일 경 한국인 직원의 비율은 약 56%에 달하는 7,684명이었으나²²³⁾ 1947년 7월 경에는 전체의 90%가 넘는 약 40,000명으로 늘어나 있었다.²²⁴⁾

또, 대구 폭동 등의 전국적인 시위가 종식되어 가던 10월23일에는 군정법령 제114호를 통해 도 경찰부를 폐지하고 지방의 경찰을 중앙의 직접적인 통제 하에 두게 되었는데 이는 미군정이 각종 자원들의 부족으로 인해 남한 내부의 좌익세력들에게 효과적으로 대처할 수 없었기 때문에 나온 조치였다. 실제로 미군정 당국은 이러한 중앙집권화 추진에 대해 통일된 교육과 법 집행의 형평성 유지, 범죄나 혁명 활동에 대한 정보의 전국적 공유, 긴급사태나 법집행 형평성의 유지 등의 이유를 들었다.²²⁵⁾

다음으로 미군정은 1947년 2월 10일에 남조선 과도 입법정부의 민

221) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 7월 16일 pp.715-716.

222) 전현수 역, 『쉬띠꼬프 일기(1946-1948)』, 「여운형-로마네프 회담록(1946년 9월27일)」, (국사편찬위원회, 2004), pp. 181.

223) 정일형, 「해방 이후의 인사행정 실제」, 『법정』 제1권 제 1호(1946년 9월), pp. 13.

224) George M. McCune 1947 *Postwar and Politics of Korea. Journal of Politics*. Vol. IX. Summation no.1 (*Journal of Politics*, 1947). pp. 614.

225) USAMGIK, SKIG Activities, No. 27, 1947. 12, pp. 167.

정장관 직에 중도파 안재홍을 임명하여 군정업무를 총괄시켰고 5월17일에는 그 명칭마저 정식으로 미 군정청에서 남조선 과도 입법정부로 변경시켰다. 따라서, 2월 15일에 안재홍 민정장관 예하의 모든 부처 장과 도지사를 한국인 인사로 대체시켰고 이를 수용하기 위해 전체 미군정 기간 동안의 개편 중 20%를 차지하는 조직 개편이 이루어졌다.²²⁶⁾

한편, 당시 남조선 과도입법정부의 중앙부처 장과 지방장관에 임명된 한국인 고위관료들의 경력을 살펴보면 일제 시기 부역관리들을 최대한 배제하고 반일운동에 종사한 변호사, 학자, 교육인, 실업인, 종교인, 의사 등의 지식인들을 임명한 경우가 많았고 미국 유학경험이 있거나 미국 박사 학위를 소지한 한국 민주당 인사들을 선호하였다. 즉, 일제 부역경험이 있는 관료들 대신 단기간의 교육과 경험을 통해 행정실무를 습득할 수 있는 지식인들 중에서 대안을 강구하였으나 건국준비위원회를 배제하다 보니 자연스럽게 반 건국준비위원회를 목표로 하나로 뭉쳐 최대의 인적자원을 보유하고 있었던²²⁷⁾ 한국 민주당 출신 중 자신들과 영어로 소통할 수 있는 미국 유학출신 지식인들이 중용된 것이다. 또, 지역적으로는 기독교의 교세가 가장 컸던 이북출신이 9명(평안남도 5명, 평안북도:2명, 함경남도:1명)으로 가장 많았으며 그 중에서도 평안도가 절대다수를 차지하고 있어 이후 후술할 우익 청년 단체인 서북청년회가 성장할 수 있도록 지원하는 인적 기반이 되었다.

직책	성명	학력	경력/지역
민 정 장 관	안재홍	일본 와세다 대학 경제학 학사	항일운동, 건국준비위원회 부위원장(중도파)/경기
대 법 원 장	김용무	일본 주오대학(中央大學) 법과	항일민족변호사(한국민주당)/전남

226)조기안, 2003. pp. 76-79, 255-261.(부록1: 미군정기 조직개편 세부내역).

227)최하영, 1968. ; 이영근, 1990.

경 무 부 장	조병옥	미국 컬럼비아 대학 철학 박사	항일운동 및 연희전문 교수(한국 민주당)/충 남
사 법 부 장	김병로	일본 메이지대학(明治大 學)	판사를 역임하였으며 이후 항일 민족변호사 와 경성법전교수로 활 동(한국 민주당→탈당 후 좌, 우 합작을 추진 하며 중도파로 활동)/ 서울
문 교 부 장	유억겸	일본 동경대학(東京大 學) 법학부	변리사와 연희전문학 교 교수 역임. 기독교 계인사로 흥업구락부 운동으로 투옥(한국 민 주당)/경기
재 무 부 장	윤호병	일본 동경고등상업학교 (東京高等商業學校)	한국흥업은행장/서울
체 신 부 장	길원봉	경성제대	고등문관시험 합격 후 체신국 보험계약과장 과 부산지방 체신국장 역임 ²²⁸)/평남
보 건 후 생부장	이용설	세브란스의학전문학교/ 경성제국대학교 의학박사	수양동우회 사건으로 투옥 (건국준비위원회 위원 역임→탈퇴 후 한국 민주당)/평남

토 목 부 장	최경열	일본 경도제국대학 토목 공학과	조선총독부 내무국 토 목과 근무/평남
공 보 부 장	이철원	미국 컬럼비아 대학 신문 학 박사	세계통신사장 ²²⁹)/충남
통 위 부 장	유동열	일본 제국 육군사관학교 15기	광복군 참모총장/평북
농 무 부 장	이훈구	미국 위스콘신주립대학 농업경제학 박사	난징(南京) 금릉대학 (金陵大學)교수 및 승 실 전문학교(崇實專門 學校)교수, 조선일보사 주필 겸 부사장 역임 (한국 민주당→탈당 후 무소속 및 노농당 등 의 중도 정당에 관여)/ 충남
노 동 부 장	이대위	미국 예일 대학교 사회학 과/ 컬럼비아대학교 사 회교육학 석사	기독교 동우회 조직 및 흥사단의 주요 인 물로 활동, 수양 동우 회 사건으로 3년간 복 역 /평북
식 량 행 정처장	지용은	미국 노스웨스턴 대학	평양 광성고보 교장 역임/평남
서 무 처 장	이종학	미국 시카고 라살 대학교	조선 서적회 사장(한국 민주당) /경북
인 사 행 정처장	정일형	미국 뉴욕 두루 대학교 철학 박사	(한국 민주당)/서울
물 가 행 정처장	최태옥	일본 와세다 대학	항일운동 ²³⁰)(한국 민 주당)/미상

관 재 처 장	임병혁	미국 마운트 유니온 경제 학	연희 전문교수/미상
외 무 처 장	문장옥	미국 유학(신학)	감리 신학교 교수(한국 민주당)/미상
경 기 도 지사	구자옥	미상	조선 기독교청년회 총 무 ²³¹)(한국 민주당)/경 기
강 원 도 지사	박건원	경성제국대학교 의학부	건국준비위원회 강릉 군 자치위원장/함남
충 북 도 지사	윤하영	미국 프린스턴대 신학과	목사/충북
충 남 도 지사	박종만	경성 제국대학교/미국 보 스턴대학교	조선 총독부 군수 역 임(한국 민주당)/충남
경 북 도 지사	최희송	미국 메사추세츠 주립대 학교 공과대학	항일운동 ²³²)(한국 민 주당)/평북
경 남 도 지사	김철수	일본 게이오대학교	2.8독립선언으로 투옥 됨, 남조선과도입법의 원 역임(한국 민주당)/ 경남
전 북 도 지사	정일사	미국 워싱턴 육군의대	세브란스 의전 교수 및 엑스레이과장/경기
전 남 도 지사	서민호	미국 컬럼비아 대학졸업	항일운동(한국 민주 당)/전남
제 주 도 지사	유해진	일본 주오대학(中央大學) 법과	항일운동 및 한국독립 당 농립부장 역임 (한

			국독립당)/전북
--	--	--	----------

표II-3) 미군정기 한국인 고위관료의 학력 및 경력²³³⁾

이는 중, 고급관료들의 경우에도 마찬가지였으며 특히 중앙공무원의 경우에는 이러한 현상이 보다 두드러졌다. 즉, 중앙공무원과 서울시 공무원, 지방공무원을 합산한 통계에서는 일제 관료 출신자가 71.7%를 차지하고 있었던 반면 중앙공무원의 경우에는 53.8%에 불과했다.²³⁴⁾ 또, 고위관료 30명과 중하위직 67명을 연령, 학력, 일제 강점기 관직경험을 대상으로 살펴본 김수자의 연구에 따르면 관료를 고위관료(각 부처의 부장, 처장, 차장)와 중간관료(3-6급), 하위직 관료(7-14, 15급)로 분류하여 볼 때 일제 강점기 관료경험자의 비율이 고위관료 19%, 중간관료 68%, 하위관료 47%의 비율을 나타내 특히 상위관료의 일제 관료 출신자가 상대적으로 매우 적었다.²³⁵⁾

그럼에도 불구하고, 이미 해방직후 인 1945년 9월20일부터 군정사

228)이기열, 『정보통신 역사기행』, (서울: 북스토리, 2006), pp. 101.

229)이철원의 경우 학력 외에는 해방이전의 행적이 잘 알려지지 않았다. 다만, 미군정 문서에서 이철원은 클레런스 리(Clarence Ryee)라는 이름으로 통용되고 있다. USAMGIK, "United States Army Military Government in Korea(주한 미군정), Department of Public Information, 1948", 이길상, 『미군정활동 보고서』 제6권 1990. pp. 18.

230) 『동아일보』, 1984년 1월17일 「독립유공자 최태욱 용」.

231) 『동아일보』, 1946년 2월10일 「경기도 지사에 구씨 근일 중 임명」.

232) 『동아일보』, 1958년 10월5일 「30년간이나 망명생활 최희송 의원」.

233) 「미군정관보 임명사령 제118호(1947년 3월29일)」, (국가기록원); 대한민국 공훈사 발간위원회, 『대한민국 삼부요인 초람』, (과천: 국사편찬위원회, 1987); 송남현, 『해방 삼년사 2: 1945-48』, (까치, 1985), pp. 334-456.

234)원구환, "미군정기 한국 관료제의 소극적 대표성", 『행정논총』 제41권, 제4호(2003년 12월호), (서울대학교 한국행정연구소, 2003), pp. 51-74.

235) 한편, 이에 따르면 부·처장의 일제강점기 관료의 경험이 11%임에 비해 차장급의 경우에는 관료 경험자가 38%에 이른다. 또, 고위관료 중 한민당과 기독교인의 비율은 각각 44.8%와 38%에 이르며 이북 출신자와 교육계 출신의 비율 역시 39%와 41%로 높은 비중을 차지하고 있었다. 김수자, "미군정의 군정기구 운영과 관료임용 정책", 『향토 서울』 제 71호 (2008년 2월호), (서울 특별시사편찬위원회, 2008), pp. 28.

령관인 아놀드(A. V. Arnold)소장이 정부 요직에 일본인을 대신할 조선인을 찾기가 힘들다는 실태를 할 정도로²³⁶⁾ 경험 있는 관료와 인적 자원 부족의 문제가 심각했기 때문에 하위직 관료와 지방의 경우에는 일제 관료 출신자들의 등용이 불가피 했다. 특히, 지방의 경우에는 일제 관료출신자가 76.5%²³⁷⁾에 달하였는데 이는 전술한 바와 같이 1946년 4월부터 본격화된 주한미군 철수 때문이었다.

주한미군 철수로 인해 미군정 요원이 감소함에 따라 점령 초기에 조선 총독부의 전체주의 관료전통을 탈피하여 지방분권화를 지향하려고 노력하였던 미군정은 1946년 4월 27일에 표면상 군정의 기능을 분산시킨다는 이유로 중앙부서와 지방 하급 부서사이의 완충적 조정역할을 수행하였던 지방행정처를 폐지하였고, 1946년 8월31일에는 하지 장군이 군정장관에게 물자통제, 전산관리, 민사원호행정 등 재산과 민간물자 보급을 처리하는 기구만을 잠정적인 예외로 하고 그밖에 군정의 모든 부서의 실질적인 행정권한을 한국인에게 인계하겠다고 지시하는 등 극단의 중앙집권화 정책을 추진함으로써 그해 여름 각 지방은 선택권도 없고 독립도 입법권도 전혀 없는 미군정의 지역적인 사무실로 전락하였다.²³⁸⁾ 결국, 이 상태에서는 가뜰이나 인원이 부족해진 지방의 경우에는 경험 있는 일제 관료 출신자들을 대체할 수 있는 인적 자원을 확보할 수 없었으므로 중앙에 비해 그 비율이 훨씬 높을 수 밖에 없었다.

마지막으로 국제정치적 맥락을 살펴보면 1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 전 까지 미국 정부의 입장이 소련과의 타협을 통한 조기 철수에 가장 큰 비중을 두고 있었기 때문에 현지에서 비교적 정확하게 상황을 인지하고 있었던 미군정 역시 적극적인 국가건설에 착수할 수 없었다. 그리고, 이에 따라 일찍부터 한국의 장래가 공산주의자와의 연립정부를 구성하게 되었던 폴란드의 전철을 밟아 미국과 세계 평화를 위협

236)박종효 편역, 「1945년 9월 20일: 뉴욕 발 따스」, 2010. pp. 180.

237)원구환, 2003.

238)Meade, 1951, pp. 80-81.

하게 될 것을 우려하면서 이러한 합작정부에 참여할 수 없음을 분명히 하고 있었던 이승만²³⁹⁾을 제외한 한국의 정치세력들 역시 통일정부 수립에의 가능성을 마지막 까지 포기하지 않고 역동적으로 움직이게 되었고 미군정의 실질적인 국가건설 역시 1947년 7월-1948년 8월 까지의 1년에 집중되었다.

실제로 1946년 10월과 1947년 11월 사이 미군정 인력현황을 보면 1년 사이에 약 3배의 인력이 증가하였고 한국인 인력의 수 역시 3배 이상 급격히 늘어났다. 또, 후술하겠지만, 경찰과 군대 인력 역시 이 시기 급증하였다. 이러한 인원의 증가는 행정력 강화로도 이어져 1946년 초 목표량의 12%에 머물렀던 식량 수집률이 1947년 말 경 98%로 까지 증가되는 결과를 기록하였다.

시기	미국인 인력	한국인 인력	합계
1946년 10월	3,721명(7.1%)	48,949명	52,670명(100%)
1947년 11월	2,626명(1.7%)	150,441명	153,067명(100%)

표II-4)미군정 인력현황²⁴⁰⁾

미국의 대한원조 규모 역시 국가건설이 본격화되던 1947년과 48년에 다음과 같이 급증하였다. 1947년의 대한원조 규모는 이미 1946년에 비해 약 4.5배 증가하였지만 1948년의 대한원조는 1947년에 비해서도 8배 이상 급증하였던 것을 통해 알 수 있는 것처럼 미군정의 국가건설이 특히 1947년에서 1948년 사이에 집중되어 있었다.

239)이미 이승만은 알타 회담 직후 소련이 동유럽에 대한 팽창주의적 야심을 공개적으로 드러내자 소련을 한국을 지배하려 하고 있다며 소련에 대해 경계하기 시작하면서 한국의 장래를 폴란드와 비교하려고 하였다. 이에 대해서는 *FRUS* 1945, VI, 1945년 5월 15일 「Rhee to Stettinus」, pp.1028. 와 Oliver, 2002. pp. 212-216과 pp. 224-225.을 참조할 것.

240)조기안, 2003. pp. 149.

연도	달러화 기준	원화기준
1945년	4,934 천 달러	74,010 천원
1946년	45,371 천 달러	680,565 천원
1947년	204,120 천 달러	10,206,000천원
1948년	179,592 천 달러	80,816,400천원
합계	434,017 천 달러	91,776,975천원

표II-5)미군정기의 대한원조 규모²⁴¹⁾

1945년부터 1947년 까지 한국에서의 미국의 목표는 미 국무부 차관보 버터워스(Walton Butterworth)와 극동국 국장 대리 펜필드(J. K. Penfield)간 비망록을 토대로 맥도널드가 지적한 것처럼 38선을 고수하면서 미국의 지위를 유지한 후 최대한 빠르고 품위 있게 한국에서 철수하는 것이었다. 한국의 국가형성기 동안 미국은 자원부족과 정책 및 계획의 부족으로 인해 효과적으로 활동할 수 가 없었는데 미국이 소련과 한반도 통치에 대한 합의에 도달할 때 까지 적극적인 프로그램을 수행하려 하지 않았고 미국이 자원을 배치할 때 한국의 우선순위가 낮았기 때문이었다.²⁴²⁾

기본적으로 미 국무부는 한국에 대한 미국의 장기적인 점령이 소련으로부터 불필요한 의심을 자아낼 것을 두려워 하고 있었으므로 신탁 통치안 만이 소련의 한반도 지배 가능성을 줄이고 미군의 철수를 가능케 할 수 있는 수단이라고 생각 하였다.²⁴³⁾ 실제로, 당시 협상을 통한 철수를 중시했던 미국정부가 소련을 자극하고 싶어 하지 않았기 때문에 미국 주요 신문들 역시 북조선의 학살에 대해 보도하지 않았다.²⁴⁴⁾ 그리고, 이는 북한에서 10 만 명 이상이 궤기하여 발생한 반탁시위와 유혈사태를 보고하여 소련으로부터 도발적이고 반 소비에트적인 성격을 지니고 있다는 격분을 사고 있었던 남한 언론과는 분명히 다른 태도였다.²⁴⁵⁾ 소련과 신탁 통치

241)조기안, 2003. pp. 193 표6-3).

242)맥도널드, 2001. pp 28, pp. 233.

243)FRUS 1945, VI, 1945년 11월 29일 「Byrnes to Langdon」. pp.1137-1138.

244)국사편찬위원회, 전현수 역, 2004, 「1947년 7월31일」, pp. 123.

안에 대한 회담을 계속 추진하고 만일 스탈린이 한반도에 대한 독점적인 지배를 여전히 주장한다면 그때 가서 신탁 통치 안을 포기하고 한국의 독립을 허용하면 된다는 것이 1945년 말부터 1946년 초까지의 미국 정부의 결론이었다.²⁴⁵⁾ 실제로, 미국 국무부 한, 일 경제과장 마틴은 1946년 초의 방송을 통해 미군이 한국에서 철수에 단계에 있다고 밝히기 까지 했었다.²⁴⁷⁾

이에 반해 미군정 수립이후 현지에 주둔하게 된 미군정 관계자들의 인식은 미 국무부 관계자들과 매우 달랐고 최종적으로는 이들이 판단했던 것처럼 사태가 진행되었다. 이렇게, 미국보다 발 빠르게 북한에 단독정부를 수립해나가고 있었던 소련에 비해 전통적인 자유주의 원칙을 고수하려고 했던 미국의 대한 정책은 훨씬 덜 조직적이었고 미국정부와 미군정 간에는 원활한 의사소통이 이루어지지 않고 있었다. 그럼에도 불구하고, 결국 미 국무부와 미군정은 공통적으로 조속한 미군 철수를 원하고 있었다. 이들의 차이는 미군 철수를 달성하기 위한 방법에 있었는데 미 국무부가 소련과의 협상을 통해 미군을 철수시키려고 했었다면 소련과의 협상이 불가능하다고 느꼈던 미군정은 신탁 통치를 포기하고 한인정부에게 정권을 이양하고 미군을 철수시키자고 주장 했었던 것이다.

그런데, 기본적으로 미 국무부에 의해 저지되었던 미군정 관계자들의 행동의 많은 부분이 보수, 반공적 성향을 보여주고 있었고 우파에 우호적인 입장이었기 때문에 이들에게 집중할 경우 수정주의가 지적하는 것처럼 한국전쟁 이전부터 냉전적 사고가 발견되는 것도 무리는 아니다. 전술한 것처럼, 하지를 비롯한 미군정의 많은 관리들은 점령 초기부터 신탁 통치를 포기하고 김구와 이승만의 임시정부에게 정권을 이양하고 미군을 철수시키자고 주장 했었고 북한에 대한 지배를 약화시킬 의도가 없었던 소련이 미국의 협상제안을 수락하지 않자 미국이 한국 내부의 보수파들을 고무

245)전현수 역, 2004, 「1947년 7월9일」, pp. 82.

246)FRUS 1945, VI, 1945년 12월 11일, 14일 「Langdon to Byrnes」. pp.1142-1144.

247)박종효 편역, 「1947년 1월 30일 하바롭스크에서 청취한 한국에 미군이 주둔하는 이유에 관한 미 국무부 담당자와 특별대담방송」, 2010. pp. 233.

하는 조치를 신속히 취하지 않으면 좌파와 공산주의자들이 새로이 탄생될 정부를 지배할 것이라고 믿고 있었다.²⁴⁸⁾

특히, 개인적으로 소련의 팽창에 대해 깊이 우려하고 있었던 미군정 사령관 하지는 38선 이남의 사태가 꾸준히 악화되고 있다고 생각하여 한국의 광범위한 사회, 경제적 개혁을 희망하게 되었다.²⁴⁹⁾ 하지는 남한 주민들이 미국에 대한 신뢰를 상실해 감에 따라 증대되어 가는 소련의 영향에 대항할 수 있는 적극적인 조치들을 강구해야 한다고 주장하면서 만일 미국이 지금과 같은 지연정책만을 추구한다면 궁극적으로 소련이 전 한반도를 지배하게 될 것이라고 경고하였다.

따라서, 그는 미국이 소련의 팽창을 저지하면서도 더 이상의 군사력을 한반도에 투입하지 않기 위해서는 신탁통치를 포기하고 한국에 즉각적으로 독립을 허용하여 임시정부와 이승만 중심의 정부를 구성해야 하며 사기가 저하된 주한 미군이 신속히 철수할 수 있도록 한국 국방군의 모체가 될 수 있는 조선국방경비대를 창설해야 한다고 주장했다. 또, 이를 위해 하지 자신이 희생양이 되어 소련과의 협정을 체결하지 못한 모든 책임을 떠맡고 한국을 떠나겠다고 제의하였다.²⁵⁰⁾ 하지는 자신의 이러한 계획을 추진하기 위해 미국 정부에게 미, 소 공동위원회의 개막 연기를 요청하는 한편,²⁵¹⁾ 김구와 이승만을 설득하여 1946년 2월에 “남조선 국민 대표 민주위원”을 창설하도록 하였다.

하지의 제의에 대해 육군성 장관 페터슨 역시 더 이상의 군사력 투입이나 병력 증강이 없다는 점에 고무되어 이를 적극적으로 지지하였다.²⁵²⁾ 1946년 2월 하지를 방문했었던 주 소련대사 해리먼(William Averell Harriman)역시 해리 트루먼(Harry Shippe Truman)대통령에게 소련이 하지의 위태로운 위치를 이용하여 소련의 이데올로기와 패권을 동

248) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 1월 7일 「Benninghoff to Byrnes」, pp.608.

249) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 2월 23일 「Eisenhower to MacArthur」, pp.638-639.

250) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 2월 2일 「MacArthur to JCS」, pp.628-630.

251) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 1월 22일 「Hodge to War」, pp.613.

252) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 11월 1일 「Patterson to Bynes」, pp. 1111.

북아시아 전체에 확대시키려 하고 있다고 전하였다.²⁵³⁾ 실제로 소련은 1946년 초부터 한국에서 물러날 의도가 없음을 분명히 하고 있었다. 먼저, 1946년 2월 김일성을 임시 인민위원회 의장에 선출한 것을 필두로 하여 3월에는 무상몰수, 무상분배를 원칙으로 토지개혁을 단행하였으며 6월에는 대규모 공업시설과 통신, 은행 등을 국유화 함으로써 사회주의 국가 건설의 기초를 다져나가고 있었다.

그러나, 미국 국무부는 여전히 소련과의 협상 가능성을 포기하지 않으면서 하지의 모든 제안들이 소련과의 협상을 어렵게 만들뿐이라고 우려하여 임시정부와 이승만을 중심으로 한 우파 지원과 국방군 창설 등을 비롯한 하지의 거의 모든 제안을 저지하였다. 실제로 국무부 장관 번스(James Francis Byrnes)는 육군 장관 페터슨에게 미국이 소련에게 모스크바 협정이행을 약속했기 때문에 하지의 임무가 소련과 협력하는데 있을 뿐이며 한국에 대한 신탁통치의 장, 단점을 하지가 논해서는 안 된다고 역설하였다.²⁵⁴⁾ 따라서, 미군정의 최우선 과제는 법과 질서의 유지에 한정될 수 밖에 없었고 이마저 신탁통치 않아서 1946년 2월 중순에 행해진 미군정의 여론 조사에 따르면 미군정의 행정이 일제보다 낫다고 생각하는 조선인이 겨우 52%에 불과하였다.²⁵⁵⁾

한편, 하지는 1946년 중순 경 부터 미국 국무부의 방침에 따라 중도파인 김규식과 여운형 중심의 남조선 과도입법의원 설립계획을 추진하고 미국이 모스크바 협정을 준수한다는 점을 공개적으로 재천명하였다.²⁵⁶⁾ 여운형 역시 소련이 미군정이 설립하려고 하는 남조선과도입법위원이 중앙정부의 수립을 앞당길 것을 우려하여 남한 내 좌파들의 참여를 저지하고 있었음에도 불구하고²⁵⁷⁾ 행정부의 수반이 되기 위해 기꺼이 미국과 협력하여 좌, 우 합작운동을 전개하고자 하였다.²⁵⁸⁾ 이에 따라 중도파는 1946년

253) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 2월 12일 「MacArthur to JCS」, pp.632-633.

254) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 4월 1일 「Byrnes to Patterson」, pp.655-656.

255) 로빈슨. 1988. pp. 85.

256) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 7월 16일 pp.715-716.

257) 전현수 역, 2004, 「1946년 9월26일」, pp. 17.

7월부터 우파 측 민주위원의 김규식과 좌파 측 민주주의 여운형을 중심으로 좌, 우 합작위원회를 결성하게 된다.

그러나, 1946년 3월20일 에 개최되었던 제1차 미, 소 공동위원회는 공동성명 제7호를 5월1일에 발표했을 뿐 의견 차이로 인해 1947년 5월21일 제2차 미, 소 공동위원회가 개최되기 전 까지 무기한 연기되었다. 결국 한국의 운명 역시 동 유럽에서의 미, 소의 대립과 같은 차원에 놓이게 된 것이었고 실제로 당시 1946년 5월8일 미, 소 공동위원회의 연기 조치가 한국 전쟁으로 향하는 첫 걸음이었다고까지 평가 되고 있었다.²⁵⁹⁾ 트루먼 역시 북한의 상황을 직접 관찰하여 소련이 공산세력이 정부를 구성할 때까지 북한점령을 지속할 의사가 있으므로 한국이 “미국의 아시아 정책의 성공이 달려있는 이데올로기 대결의 장”이 되었다고 지적한 에드윈 폴리(Edwin Pauley)²⁶⁰⁾와 미 국무부 차관보 존 힐드링(John Hilldring)의 건의²⁶¹⁾에 따라 미국의 대 한반도 정책의 전면적인 재평가를 지시하고 있었다.

이후, 미군정과 하지는 질서유지와 소련과의 합의를 위해 계속 노력해달라는 미 국무부와 질병과 사회불안퇴치 라는 제한적인 분야에 국한된 예산과 권한을 행사하면서 폭동을 진압하고 기아문제를 해결 할 것을 규정한 미국 의회의 요구에 충실하면서도 최악의 경우가 전개될 것을 대비하고 있었다. 즉, 1946년 8월31일에 한국인들에게 군정청의 일상 업무들을 넘겨줌으로써 주둔비용을 줄이고 본격적인 철수 준비에 착수하는 한편 6월 15일에는 “남조선 국방경비대”를 창설하여 만일의 사태를 방지하고자 하였다. 이승만 역시 미군정의 이러한 복잡한 입장을 감지하고 1946년 5월에 제1차 미, 소 공동위원회가 결렬된 이후 본격적으로 남한 단독정부 수

258) 『러시아 연방 국방성 중앙문서 보관소 소련군정문서: 남조선 정세 보고서』 1946~1947 VI. 러시아연방국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614632, 문서철 33 5. 「로마넨코가 쉬띠코프 동지에게 보낸 남조선 정세에 대한 정보자료」, 1947년 1월 28일.

259)FRUS 1946, VIII, 1946년 4월 30일 「Langdon to Byrnes」, pp.663.

260)FRUS 1946, VIII, 1946년 6월 22일 「Pauley to Hilldring」, pp.706-708.

261)FRUS 1946, VIII, 1946년 6월 16일. pp.692-698.

립의 필요성을 역설하기 시작하였다. 동시에, 미군정의 지지를 획득한 남한의 중도파 세력 역시 좌, 우 합작을 추진하고 있었고 김구와 임시정부 세력 역시 임시정부의 정통성을 내세우면서 자신들이 중심이 된 통일 민족 국가 건설의 꿈을 포기하지 않으려고 하였다.

그러나, 미군정이 소련과의 합의에 몰두하면서 일부 주한미군의 철수를 진행시키고 있는 사이 한국의 사회, 경제상황은 급속도로 악화되고 있었으며 남한의 공산당은 이를 노려 소련의 자금지원 하에 9월 하순과 10월 대대적인 파업을 일으켰다.²⁶²⁾ 따라서, 하지는 1946년 10월의 보고서를 통해 6개월 안에 소련의 지원 하에 북한의 남침이 예상되지만 주한미군의 능력으로는 이를 저지할 수 없기 때문에 추가로 미군을 파견하고 한국 현지의 우익 청년단체를 강화시킬 필요가 있다고 주장하였다.²⁶³⁾

이와 함께 조속한 미군 철수를 위해 실시한 “남조선 과도입법의원” 선거 결과 중도파를 지원했었던 미 국무부의 방침과 달리 우파의 승리로 끝남으로써 미국은 계획을 재검토 할 수 밖에 없게 된다. “남조선 과도입법의원”을 사실상 장악한 이승만은 하지를 방문하여 중도파를 지원하는 하지의 행위를 비판하였으나 하지는 단호하게 우파가 미군 사령관을 협박하거나 불법적으로 정권을 탈취하려는 행위를 허용할 수 없다고 경고하였다.²⁶⁴⁾ 당시, 하지는 중도파를 지원하라는 미국정부의 명령을 수행하기 위해 자신이 임명할 수 있는 관선위원 45명 중 19명을 좌우합작위원회와 좌익정당 소속의원들로 채우고 있었기 때문에 이승만과 맞설 수 밖에 없었다. 따라서, 이승만은 1946년 12월 3일 미국으로 건너가 국무부 장관 번스와의 회담을 시도하였다. 하지만, 국무부가 이를 거부하자 트루먼 행정부가 유화정책의 길을 걷고 있으며 신탁 통치를 지지하며 한국을 분단시키고 있다고 공개적으로 비난하기 시작했다.

한편, 1947년 초부터 트루먼 대통령을 비롯한 미국 행정부의 관리

262) 전현수 역, 2004, 「1946년 9월28일」. pp. 20.

263) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 10월 28일 「MacArthur to Eisenhower」, pp.750-751.

264) *FRUS* 1946, VIII, 1946년 8월 26일 「Bunce to Byrnes」, pp.731-733.

들은 더 이상의 우유부단이 재난을 초래할 것임을 깨닫고 있었다. 미 육군성 관리들 역시 1947년 1월 경에는 주한미군의 인력과 물자부족 문제가 너무나 심각하여 이 상태로는 남한을 계속 점령하는 것이 불가능하다고 판단하고 있었다. 따라서, 페터슨 육군성 장관은 국무부가 의회에 추가로 5천만 달러의 자금을 요청하지 않는다면 미군을 철수시켜야만 한다고 주장하였고 국무부의 극동 국 과장 존 빈센트((John Vincent) 역시 미국이 강경한 입장을 유지하면 반드시 소련이 후퇴할 것이라는 믿음 하에 페터슨의 제안을 지지했다.²⁶⁵⁾

결국 이러한 상황 하에서 미국이 한국에 대해 선택할 수 있는 방안들은 미, 소 공동위원회를 재개시키거나 2개월 이내에 남, 북한 모두를 포함하는 정부를 수립하는 것 뿐 이었다. 그러나, 미, 소 공동위원회 재개는 불가능해 보였기 때문에 현실적 대안은 남한 단독 정부 수립을 추진하는 것이었다.²⁶⁶⁾ 물론, 이 경우에도 미군정이 재원부족과 주민들의 비협조에 시달리고 있었기 때문에 미국이 3년 동안 6억 달러의 경제 원조를 제공하지 않으면 한국에서 철군하여 미국의 세계적 지위가 심각하게 손상되는 결과를 맞이할 수 밖에 없었다.²⁶⁷⁾

1947년 2월25일 신임 국무부 장관으로 임명된 조지 마샬(George Catlett Marshall)이 한국 정책을 새로 검토하도록 지시하겠다고 밝힌 것을 시작으로, 3월1일에는 워싱턴으로 송환된 하지가 기자회견을 통해 소련이 모스크바 협정을 위반하고 남침 준비를 위해 50만의 북한군을 조직하고 있다고 발표하였다.²⁶⁸⁾ 따라서, 트루먼 대통령은 1947년 3월 의회에서 밝힌 ‘트루먼 독트린(Truman Doctrine)’을 통해 미국의 안보에 대한 소련의 위협을 직접적이며 긴박하고 세계적 수준으로 묘사하고 있었다.

그러나, 1946년 중간 선거에서의 공화당의 승리로 인해 60억 달러

265)FRUS 1947, VI, 1947년 1월 27일 「Vincent to Marshall」, pp.601-603.

266)Matray, 1989, pp. 133.

267)FRUS 1947, VI, 1947년 2월 25일 「Memorandum of the Special Inter-Department Committee」, pp.609-618.

268)Oliver, 2002. pp.252.

의 예산을 삭감 당했었던 트루먼 행정부는 그리스, 터키에 비해 그 중요성의 정도가 상대적으로 떨어진다고 판단되었던 한국에 대해서는 비교적 적은 비용과 군사력을 투입하여 소련의 팽창을 저지할 수 있기만을 바라고 있었다. 한편, 소련 역시 미, 소 공동위원회의 결렬이 미군정의 좌익에 대한 탄압과 한국에 대한 추가적 경제원조로 이어져 미국의 지위를 강화시킬 것이라고 판단하고 있었다.²⁶⁹⁾ 이에 따라 모스크바를 방문한 조지 마셜 미국무부 장관과 소련외상 몰로토프(Vyacheslav Mikhaylovich Molotov)간에 제2차 미, 소 공동위원회 재개가 합의되었다.

미국과 소련이 제2차 미, 소 공동위원회 재개에 합의하자 트루먼 독트린 발표에 환호했었던 이승만은 소련이 한반도에 통일된 독립 정부가 수립되는 것에 동의하지 않을 것이 확실함에도 불구하고 미국과 소련 간에 회담이 재개된다면 남한에서의 단독정부 수립에 제동이 걸릴 것을 우려했다.²⁷⁰⁾ 김 구와 임시정부 세력 역시 이에 크게 반발하면서 신탁통치와 소련과의 협상에 반대하는 일련의 시위와 파업을 주도하였다. 한편, 한국의 중도파들은 통일정부를 수립할 수 있는 기회를 가지게 되었다고 생각하고 토지개혁을 추진하고 친일과 처벌 법안을 제정하게 된다.

그러나, 1947년 5월21일에 재개된 제2차 미, 소 공동위원회를 통해 미 국무부 관리들 마저도 소련과의 타협이 절대 불가능하며 남한 단독정부 수립이 불가피하다는 결론에 도달하게 되었다.²⁷¹⁾ 미국이 우익 정당들의 참여를 주장한다면 이를 거부하는 소련과의 타협이 불가능했고, 반대로 소련과의 타협을 결정하고 우익 세력을 제거한다면 통일 정부의 수립은 가능할지 몰라도 좌익세력들이 다수를 형성하는 정권이 출현할 것이 뻔했기 때문이었다. 결국 미국과 소련의 합의에 따른 좌, 우 합작 통일 정부의 구성은 절대 불가능한 것임이 분명해졌고 중도파 역시 여운형 암살과 김규식의 포기 선언을 계기로 흩어지게 된다.

269)전현수 역, 2004, 「1947년 8월2일」. pp. 128.

270)Oliver, 2002. pp. 254.

271)FRUS 1947, VI, 1947년 7월 14일 「Marshall to Jacobs」, pp.701-703.

1947년 여름 중국 대륙에서 공산당의 승리가 확실해지자 트루먼 행정부의 일부 관리들이 한국의 전략적 가치와 조기 철군 계획을 재고하기 시작했다. 이들은 소련과의 더 이상의 협상은 무의미하며 주한미군을 조기에 철수시킴으로써 소련의 완전한 승리를 보장해주기 보다는 미국이 한국에 경제 원조를 제공하고 미군 장교가 지휘하는 부대를 창설하여 한국을 아시아에서의 자유의 보루로 육성한다면 소련이 궁극적으로 한국을 동북 아시아에서의 완충지대로 받아들일 것이라고 제안하였다.

하지만, 이 와중에서도 미국은 소련과의 마지막 협상 가능성을 타진해보는 한편 조속하면서도 품위 있는 미군철수라는 목표를 달성하기 위해 한반도 문제를 1947년 9월 23일의 국제연합총회에 회부하기로 결정하였다. 소련이 1947년 10월23일 미, 소 공동위원회에서의 항구적인 철수를 선언하면서도 일주일 후 한국으로부터 미, 소 양군의 공식적인 철수를 국제연합에 제의하였기 때문에 미 국무부는 소련과의 협상이 가능할 수 있다는 희망을 결코 버릴 수 없었다.²⁷²⁾

한편, 이즈음에 미군정의 하지는 남한으로부터 미군이 철수하기 위해서는 몇 가지 조건이 선행되어야만 한다고 생각했다. 하지는 미국 정부가 군정청이 9월에 입안한 5개년 경제부흥 계획을 채택하여 지원해주어야 하고 그 후에 미국 대사관의 감독 하에 경제, 정치적 안정이 이루어진다면 애초에 미국이 생각했던 이념적, 외교적 봉쇄가 가능해지기 때문에 미국이 수용할 수 있는 정부 하에서 한반도의 통일까지 가능하다고 전망했다.²⁷³⁾ 이에 따라 하지는 남한의 단독정부 수립계획을 더 이상 늦추지 말고 승인할 것을 미국정부에게 요청하고 있었다.²⁷⁴⁾

그러나, 미 국무부는 여전히 소련과의 협상을 통해서 한국으로부터 벗어날 수 있다고 생각하고 있었다. 미 국무부 장관 마샬은 11월9일 각료 회의에 제출한 보고서를 통해 한국의 정치가 정치적 미숙성과 폭력에 의해

272) *FRUS* 1947, VI, 1947년 10월 29일 「Austin to Marshall」, pp.849.

273) Matray, 1989, pp. 166.

274) *FRUS* 1947, VI, 1947년 11월 3일 「Hodge to JCS」, pp.852-853.

지배받고 있기 때문에 남한의 군대가 소련의 팽창에 대항할 수 없으며 남한이 미국에게 결정적인 전략적 중요성이 없기 때문에 미국의 주된 임무는 위신의 심각한 손상 없이 탈출하는 것이라고 주장하고 있었다.²⁷⁵⁾ 하지만, 11월14일 국제연합총회에서 미국이 제출한 남한 단독정부 수립 결의안이 통과되자 미 국무부 장관 마셜 역시 하자에게 선거를 준비하고 국제연합 임시위원단과 접촉하여 구체적인 투표 날짜를 정할 것을 지시 하게 되었다.²⁷⁶⁾

한편, 1947년 12월3일 김구의 지지자를 자칭하는 현직 경찰관이 국제연합 감시 하의 총선거를 주장하던 우파의 핵심인물 장덕수를 암살하였다. 이를 계기로 한국 민주당과 결별하게 된 김구는 미군 점령 지역에서의 선거실시가 한국의 통일을 가져오는 것이 아니라 영구적인 분단을 보장한다고 주장하면서 이승만과 뜻을 달리하여 김규식과 행동을 함께 하였다. 김구와 김규식은 남한만의 단독정부를 수립하기 위한 국제연합의 선거가 38선의 분단을 고착시키므로 소련이 협조할 때 까지 선거에 관한 모든 계획을 연기해야만 한다고 생각하였다. 따라서, 이들은 1948년 2월12일 국제연합의 선거계획을 지지하는 공동 선언문을 이승만과 함께 발표할 것을 권고하였던 하지의 제안을 거절하였고, 2월21일에는 김구가 기자 회견을 통해 선거를 반대한다는 입장을 공식적으로 밝혔다.

이후 김구와 김규식은 4월19일부터 26일까지 김일성이 통일 연립정부 수립을 위해 개최한 남북대표자 연석회의에 참석하였다. 하지만, 4월 말 돌아온 김구와 김규식은 인민정부가 소련의 한반도 장악을 위한 음모라는 것을 확신하게 되었고 공산주의자들의 계획을 지지할 수 없었다고 선언했다. 그럼에도 불구하고, 이들은 여전히 공식적으로는 남한 단독 선거를 반대하면서 추종자들에게 선거에 참여하지 말 것을 호소하였다. 따라서, 1948년 5월 제헌의회 선거에 중도파를 비롯한 국내정치세력들이 선거 참여를 거부하게 되었다.

275)FRUS 1947, I, 1947년 11월 6일 「Policy Planning Staff Report」, pp.770-777.

276)FRUS 1947, VI, 1947년 11월 17일 「Marshall to Jacobs」, pp.860-861.

그리고, 이렇게 복잡한 국제정치적 환경이 전개되는 가운데 8월15일 정부수립의 일정 역시 급작스럽게 진행되었다. 따라서, 미국으로부터 정권을 인수하고 새로운 국가 기구를 구성하는 한편 정책을 추진하기 위해서는 가뜰이나 부족했던 인적자원이 훨씬 더 많이 필요해졌다. 하지만, 김구와 김규식 등의 정부참여 거부로 인해 활용 가능한 일부 인적 자원들이 이에 참여하지 못하게 되었다. 또, 국가의 탄생부터 민족주의적 요구를 충분히 수용하지 못하게 됨으로써 민족주의적 정통성이 훼손되고 이념적 권력자원 역시 감소되었다. 이에 따라 모든 권력자원이 부족하였던 국가의 취약성을 더욱 제약하게 됨으로써 미군정에 이어 대한민국 역시 출발부터 취약국가로 출발하게 되는 결과가 초래되었다.

1. 경찰

전술한바와 같이 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되던 전까지 소련과의 협상을 통한 조속한 철수에만 집착했던 미군정은 최소한의 치안만을 유지하려 하였다. 한편, 국가가 생산과 소비 모두를 책임지기 위해 지출을 높이는 과정에서 관업비와 행정비의 비중이 가장 높았고 국가예산 중에서 경찰비가 차지하는 비중이 상대적으로 낮을 수 밖에 없었다. 이는 미군정기 지출된 경찰비의 액수와 규모를 도표화 한 다음의 자료 표 II-6)을 통해서도 입증된다. 9월과 10월에 전국적인 파업과 시위가 전개되던 1946년의 경찰비는 3월부터 시작된 주한미군 철수로 인해 증가되어야 했다. 그럼에도 불구하고 금액과 비율 면에서 1945년도에 비해 감소했었고, 제2차 미,소 공동위원회 결렬로 인해 남한 단독정부가 현실화 된 1947과 1948년 역시 금액은 늘어났지만 전체 국가예산에서 차지하고 있는 비율은 오히려 1945년보다 감소하고 있었다.

연도		1945년	1946년	1947년	1948년
일반재정		1,868,4 백만원	13,365,2 백만원	19,235.0 백만원	15,263,2 백만원
경찰 비	금액	202.5백 만원	147.0백만 원	2,016.5백 만원	1,269,1백 만원
	비율	10.8%	1.1%	10.5%	8.3%

표II-6)미군정기의 경찰비²⁷⁷⁾

그런데, 커밍스는 남한에 소수 지주계급의 앞잡이로 활동한 경찰국가가 들어섰다고 주장하였고,²⁷⁸⁾ 서중석 역시 미군정이 경찰을 최대한 활용하여 중앙집권화를 한층 강화했다고 지적한다.²⁷⁹⁾ 이러한 주장에 근거가 없는 것은 아니다. 실제로 다른 국가기구들과 달리 특별한 치안의 기술이 요구되는 경찰의 경우 상위관료에 부일 세력이 배제되고 하위관료에 대거 배치되었던 다른 국가기구들과 반대로 상위간부에 부일 세력이 등용되고 대다수 하위경찰 직들을 일제 시기 경찰 경험 없이 없었던 인적자원들이 차지하고 있었다. 실제로, 경찰 상층부를 차지하고 있는 경위 이상 치안감 이하 1,173명의 경찰 중 일제경찰 경력자의 비율이 82%에 이르렀고 미군정이 1945년 10월 초 임명한 서울시 내 10개 경찰서장 전원이 일본 경찰이나 관료를 지낸 바 있었으며 경기도 내 경찰 서장들도 절반 이상이 일본경찰 출신인 사람들이었다. 따라서, 관선입법의원으로 내무경찰위원장이기도 했던 원세훈은 1947년 5월 당시에 도 서울시의 8구청장이나 경찰서장 자리는 대개 일본 시대의 관리가 차지하고 있다고 비판하였다.²⁸⁰⁾ 이렇게 미군정이 일제 시기의 한인 경찰관 등을 중심으로 간부급 경찰력을 복원했기 때문에 경찰은 한국민들 에게 증오와 원망의 대상이 될 수 밖에 없었다.

277)최광, 「미군정하의 재정제도와 재정정책」, 『재정학연구3』, (한국재정학회, 1989), pp. 119-160.

278)Cumings, 2005. pp. 284-289.

279)서중석, 『지배자의 국가, 민중의 나라-한국 근현대사 100년의 재조명』, (서울: 돌베개, 2011).

280) 『서울신문』, 1947년 5월11일 「입법의원, 민족반역자 처단범위 보선법처리 격론」.

그렇다면, 일제 부역 경험이 있는 간부급 경찰들은 친일파 청산론에도 불구하고 어떻게 살아남았고 이들은 과연 수정주의자들의 주장처럼 미군정기 경찰국가 수립에 기여할 수 있을 만큼 강한 영향력을 형성하고 있었던 것일까?

첫째, 해방초기의 정국에서 친일파 청산론이 좌익²⁸¹⁾이나 임시정부 세력²⁸²⁾ 뿐만 아니라 이승만²⁸³⁾과 한국 민주당²⁸⁴⁾을 비롯한 거의 모든 정치 단체에서 제기되고 있었다. 따라서, 일제 부역 경찰들도 정계나 사회, 문화계, 경제계의 일제 부역세력들과 마찬가지로 조심스럽게 행동할 수 밖에 없었고²⁸⁵⁾ 이들 대다수가 출근을 기피하여 때 지어 도망쳤으므로 미군정은 부일 경험이 없는 한인 경찰들의 신규 임용을 서두르게 된다.

둘째, 미군정은 경찰력을 복원하는 기간 동안에 초대 경기도 경찰청장과 전라도 경찰국장 등의 경찰 최고 수뇌부의 자리에 광복군에서 활동했던 중국군 출신자들을 임명하려고 하였다. 초창기 경찰수립과정에서 미군정은 한국인 임명이 가능한 경찰 최고위직들에 부일 경찰들을 임명하는 대신 군과 여러 면에서 흡사한 군 경험이 있는 자들을 기용하려고 하였으며 특히 민족주의적 대의명분이 있는 광복군 출신자들을 임명하려고 하였다.

미군정은 조병옥을 경무국장에 임명하기 이전에 중국군 출신의 김응조를 경무국장에 임명할 것을 고려하여 경무국장 리머 아고(Reamer Argo) 대령의 자문역으로 위촉하였다. 1945년 10월 초 남원에서 인민위원회 등의 좌익세력이 치안을 어지럽히자 다급해진 미군정은 김응조를 초

281) 『매일신보』, 1945년 10월14일 「인공 중앙인민위원회, 아놀드의 발표에 대한 성명 발표」, ; 『자유신문』, 1945년 10월31일 「박헌영, 민족통전결성에 관한 조공의 견해 피력」.

282) 『서울신문』, 1945년 12월8일 「신익희, 국기 친일파 국내분열 등에 관해 기자회견」, ; 『자유신문』, 1945년 12월8일 「임정 신익희, 38선 문제 소신 피력」.

283) 『매일신보』, 1945년 11월6일 「이승만, 독촉 결의서에 대한 조공과의 차이점 등에 관해 기자회견」.

284) 『전단』, 1945년 11월1일 「한민당, ‘조선지식계급에게 訴함’이란 담화 발표」.

285) 당시 한 단체의 민족반역자 규정 발표에 따르면 8.15이전에 경부급 이상의 경관과 고등경찰에 종사하는 형사급 이상으로 여전히 그 자리에 있는 자를 무조건 민족 반역자로 규정하고 있었다. 『중앙신문』, 1945년 12월10일 「대한독립협회, 민족 반역자 규정 발표」.

대 전라도 경찰청장에 임명하여 남원으로 파견하였다.²⁸⁶⁾ 아울러, 이승만이 추천한 중국 화북 군 출신 조개옥을 초대 경기도 경찰청장으로 임명하였다.

하지만, 계급과 경력이 과장된 엉터리 장군으로 드러난 조개옥은 능력부족과 비상식적인 강압적인 태도로 10여일 만에 스스로 물러날 수 밖에 없었고²⁸⁷⁾ 기본적 군사상식마저 결여하고 있었던 김응조 역시 신탁통치 반대운동을 전개하기 위해 사직하였다.²⁸⁸⁾ 그리고, 근본적인 능력이 부족했었던 이들은 나중에 군대에 입대해 자신들이 경찰에서 부리던 일본군 출신 장교들의 수하로 편입되었다. 이에 따라 미군정은 1945년 10월20일에 조병옥을 한국인 경찰 책임자로 영입하여 1946년 1월4일 정식으로 경찰국장으로 임명하는 한편 1946년 1월16일에는 장택상을 수도경찰청장으로 임명하였다.²⁸⁹⁾

셋째, 전술한 것처럼 9월18일 경부터 황급히 일본인 관리들을 면직시킨 미군정은 경찰분야 역시 문맹이 아니고 신체에 아무런 이상이 없는 지원자들 중 간단한 채용시험을 통과한 자들을 선발하여 3일-1주일 간 경찰관 강습소에서 단기교육을 실시한 후 각 경찰서로 급하게 배치하였다. 10월 15일부터는 경찰관 강습소의 명칭을 조선경찰학교로 변경하고 합격자들에게 4주 간의 교육을 실시하였다.²⁹⁰⁾ 이에 따라, 미군정에 의해 한 달간의 경찰훈련을 받고 졸업한 430명의 조선경찰 학교 제2기생들을 시작으로²⁹¹⁾ 점차 미군정이 선발하고 훈련시킨 신규 경찰 인력들이 임용되어 일본인 경찰관들과 한인 경찰관들의 자리를 대신하게 되었다.

286) 국방부 전사편찬위원회, 『국방사 1: (1945.8.15-1950.6.25)』, (서울: 국방부, 1981), pp. 264.

287) 『경향신문』, 1977년 3월18일 「비화 한 세대 (91) 군정경찰 [22] 조개옥 천하」, 『경향신문』, 1977년 3월21일 「비화 한 세대 (92) 군정경찰 [23] 조개옥의 퇴진」, 『경향신문』, 1977년 3월22일 「비화 한 세대 (93) 군정경찰 [24] 조개옥의 이력」, 『경향신문』, 1977년 3월23일 「비화 한 세대 (94) 군정경찰 [25] 이승만과 조개옥」.

288) 「제4부 백남권」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 181.

289) HUSAFIK, 『주한 미군사』 제3권, 1988. pp. 280.

290) 서울신문사, 1979, pp. 50-70.

291) 『동아일보』, 1945년 12월23일 「조선경찰학교 제2기생 졸업식 거행 예정」.

그리고, 이러한 맥락에 따라 초기 미군정 경찰의 행보를 보면 수정주의가 조성한 선입견과는 달리 친일 경찰 제거와 경찰개혁에 적극적인 모습을 보이는 사례를 종종 발견할 수 있다. 실제로, 미군정이 1947년 6월에 작성한 집계에 따르면 당시 전체 경찰의 80% 이상이 해방 이전에는 경찰에 재직하지 않았다. 즉, 경무부 소속 경찰관의 83%, 수도경찰청의 83%, 각 관구경찰청의 77-88%, 철도관구경찰청의 80%가 일본 경찰 경력이 없는 사람들이었다.²⁹²⁾ 한편, 경무과장 조병옥은 1945년 10월26일 군정청 출입기자단과의 회견에서 조선민족의 의사를 말살시켰거나 인권을 유린한 자 혹은 직책 이상의 권리를 남용한 경관은 점차로 숙청할 것임을 밝혔고,²⁹³⁾ 경기도 경찰부 역시 1946년 2월13일에 악질 친일경찰들을 구속하였다.²⁹⁴⁾ 일제 시대의 분위기를 일신하기 위한 조치들 역시 취해져 일제 경찰관들의 상징이었던 패검대신 곤봉을 휴대케 하였고,²⁹⁵⁾ 경찰관의 복장과 명칭을 바꾸었다.²⁹⁶⁾ 또, 경찰관의 직권남용을 적발하기 위해 수도경찰청 내에 불심검문제도를 창설하였다.²⁹⁷⁾

넷째, 그러나, 미군정이 서둘러 충원한 신규 경찰관들의 약 85%가 경찰 업무에 대한 경험이 없었기 때문에 이들의 일처리가 비능률적이었다. 따라서, 미군정은 1945년 12월 19일부터 경찰관 채용요건을 중학교 졸업 이상의 학력을 보유한 사람들로 상향 조정했다.²⁹⁸⁾ 하지만, 소련과의 협상을 통해 조속한 미군 철수를 바랬던 미군정이 근대국가의 기본 과제인 폭력을 독점하고 치안을 유지하는 데 소극적이었기 때문에 각종 좌, 우익 단체들에 의한 테러들이 난무하고 민생 치안 문제 역시 심각한 수준에 이르

292)CINCFE, *SKIG Activities* No. 21, June 1947, 이길상, 『미군정활동보고서』 제3권, pp.31-32. ; 서주석, 2008, pp. 219 각주 21). 서주석은 USAMGIK로 표기하였으나 USAMGIK는 *SKIG Activities* NO. 23부터 시작하고 있으므로 이는 Commander in Chief, Far East(CINCFE)의 오타임.

293) 『자유신문』, 1945년 10월27일 「경무과장 조병옥, 경찰행정 일신하여 불량경관 숙청언명」.

294) 『동아일보』, 1946년 2월 13일 「경기도 경찰 부, 악질 친일경찰 구속」.

295) 『매일신보』, 1945년 11월8일 「경찰관 패검 대신 곤봉 휴대」.

296) 『동아일보』, 1946년 1월10일 「경찰의 복장과 직명 바꿈」.

297) 『서울신문』, 1946년 11월7일 「수도경찰청, 경찰관 직권남용 적발 목적의 불심검문제도 창설」.

298)HUSAFIK, 『주한 미군사』 제3권, 1988, pp. 289-291.

게 되어 경험과 전문성이 없는 신규 인적자원들이 이를 감당하기는 어려운 상황이 벌어지게 되었다.

실제로 1946년 한 해 동안 약 1만 5천명의 한국인 경찰이 충원되어 면직, 송환 등으로 사라진 약 1만 4천 명의 일본인 경찰의 자리를 메웠다. 일본 항복 시 조선의 경찰력은 한반도 전체에 약 2만 3천 명이 있었으며 그들 중 40%에 해당하는 약 9천 명이 한국인 하급 경찰관들이었다. 1946년 3월20일자 소련군정문서는 당시 한국 경찰의 수를 2만 명으로 적고 있는데,²⁹⁹⁾ 일본 항복 시 근무하고 있었던 한국인 하급 경찰관들 중 80%가 미군정에 의해 다시 채용 되었다는 기록³⁰⁰⁾에 따르면 전체 경찰의 60%이상을 차지하는 약 1만 3천명이 새롭게 충원되었다.

헨더슨은 1945년 늦여름부터 범죄가 무서울 정도의 비율로 증가했다고 지적한다. 매일 4천 명 씩 유입되고 있었던 월남민과 급속히 증가하고 있었던 귀국자들이 도둑질을 하고 폭력에 가세함으로써 인천 경찰서는 도둑들이 너무 많아 사람들이 거의 집을 비울 수가 없을 지경이라고 보고하였다. 조선일보 역시 하지 장군에게 보낸 1946년 8월31일자 공개 기사를 통해서 한국인들이 일본 식민지 시대보다 고통스러워하고 있다고 전하였다. 따라서, 당시 일반 국민들은 무엇보다도 안전과 규율, 경찰에 의한 보호 등을 기대하고 있었다.³⁰¹⁾

아울러, 1945-48년 미군정기 좌, 우익 세력이 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위해 행사했던 사적 폭력의 정도와 빈도는 매우 심각했다. 당시 경무부 집계에 의하면 1945년 8월부터 1947년 4월까지 경찰이 검거한 테러 사건들 중 대규모 사건을 제외한 것만 311건으로 사망자는 29명, 중경상자 721명, 건물파괴 149건에 이르렀다. 이와 함께 민생치안유지 역시 큰 문제로 대두되고 있었다. 예를 들어 1945년 4월부터 1946년 4월까지 1년간의 일반범죄 총검거수는 12만 건으로 절도사건이 50만 2천 건,

299) 『러시아 연방 국방성 중앙 문서보관소 소련군정문서, 남조선 경제 보고서』, 1946~1947 II.러시아연방국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 17 1. 「구두 정보 보고」.

300) *FRUS*, 1947, VI, pp.802.

301) 헨더슨. 2000, pp. 223.

포고령 위반은 13,815건에 달하는 등 심각하게 사회문제화 되고 있었다.³⁰²⁾ 당시 서울은 골목골목마다 강도가 횡행하여 암흑의 거리로 변하고 있었고 언론에서는 치안 교란자는 극형에 처하고 치안력을 강화하여 일반의 공포증을 해소하고 유명무실한 행정을 개선할 것을 요구하고 있었다.³⁰³⁾

다섯째, 이러한 상황이 전개되는 가운데 북한에서 보안대가 조직되고 인민위원회가 출범하게 되자 미군정은 경험이 있는 부일 경찰들을 강제로 복귀시키는 한편, 미군정의 권위에 저항하는 좌, 우익 세력들에게 적극적으로 대항하여 공권력을 수립하려고 노력하였다. 그리고, 이와 함께 북한에서 남하한 부일 경찰들 역시 채용됨에 따라 1946년부터 부일경찰들이 경찰 간부의 직위에 대거 진출하게 되었다. 즉, 1945년 말부터 소련군이 북한에서 경찰에 해당하는 보안대를 조직하고 1946년 2월 8일에는 사실상의 정부에 해당하는 북조선임시인민위원회가 출범하게 되자 미군정 역시 경찰력을 갖추기 위해 부일 경찰들을 1946년 초부터 본격적으로 기용하기 시작했다.

먼저, 미군정은 1945년 11월17일 경부터 일시적이라는 명분을 들어 간부급 경찰들을 중심으로 부일 관리들의 복귀를 허용하고³⁰⁴⁾ 몇 달 동안 출근을 거부하는 한인 경찰들을 체포령으로 협박하고 설득하여 복귀 시킴으로써 1945년 말 무렵에 겨우 경찰력을 인수할 수 있었다.³⁰⁵⁾ 마크 마조워(Mark Mozwer)의 연구에 따르면 구 동독 지역과 동유럽에 주둔한 초기의 소련군 역시 미군과 마찬가지로 기존 경찰들을 상당부분 재활용하였다. 즉, 공산주의 이념에 투철한 공산 파르티잔 조직원들이 새로운 경찰 조직에 참여했지만, 처음부터 경험이 없는 신참자들 에게 의지할 수는 없었기 때문에 전문적 기술을 지닌 기존 간부들이 상당수 유입되었던 것이다.³⁰⁶⁾ 이에 따라 경찰 스스로도 1946년 1월말 좌익 측의 학병동맹 측과

302) 『서울신문』, 1947년6월14일 「경무부, 1946년 4월-1947년 3월까지의 남조선 범죄 검거 수 발표」.

303) 『조선일보』, 1946년 1월 15일 「군정당국, 미곡 및 치안대책 밝힘」.

304) 『중앙신문』, 1945년 11월17일 「군정장관실 미군정의 현재와 장래에 대한 제반문제에 관해 발표」.

305) 이혜숙, 2008, pp. 605.

반탁을 지지하는 우익 청년들 간의 충돌을 진압한 것을 계기로 점차 질서와 치안이 회복되어 간다는 자신감을 가지게 되었고³⁰⁷⁾ 군정장관 아처 엘러취(Archer L. Lerch)역시 1만8천명으로 늘어난 조선인 경찰관들이 좌, 우익 세력에 대항하여 세계적으로도 손색없는 경찰로 발전하여 일처리를 하고 있다고 극찬하였다.³⁰⁸⁾

여섯째, 그럼에도 불구하고 여전히 소련과의 조속한 협상을 통한 철수가 주목적이었던 미군정이 경찰을 정치적으로 중립적으로 운영하려고 하여 공산당을 적극적으로 체포하고 진압하는 일에 미온적이었다. 따라서, 이미 상당수의 서울 시내 경찰서장들이 1946년 초에 김구와 신익희 중심의 임시정부 우파가 계획한 정권인수 계획에 동참하는 등 우파 성향이 강했었던 경찰들 역시 우파에만 충성을 다할 필요가 없었다. 심지어, 좌익을 지지하는 경찰서장들마저 출현하고 있어서 우익 성향의 미군정 경찰의 한인 최고책임자들이 상당히 불안해하고 있었다.

미군정은 중도파 지원의 지침이 정해진 1946년 2월 경 부터 최대한 기존 경찰의 정당 색을 제거하려고 노력하였다.³⁰⁹⁾ 장택상은 군정 사령관 하지가 미, 소의 공존을 피하던 당시의 국무성 정책에 따라 박헌영을 체포할 경우 국제적인 트러블이 일어난다는 이유로 이를 막았고 1946년 5월 제1차 미, 소 공동위원회가 열릴 때 까지도 소련과의 관계를 고려해서 좌우에 대한 차별을 하지 않으려는 입장을 고수했다고 증언한다.³¹⁰⁾ 1946년 3월29일자 소련군정문서 역시 장택상 수도경찰청장이 3월23일의 경찰서장 회의에서 “정치 상황이 우리에게 불리하게 전개되고 있으니 특별한 지시가 있을 때까지는 중립적인 입장을 견지해야 한다”는 지시를 내렸다고

306)Mazower, Mark. *Dark continent: Europe's twentieth century*, London : Penguin. 1999. 김준형 옮김. 『암흑의 대륙 : 20세기 유럽 현대사』, (서울: 후마니타스, 2009), pp.354-356.

307)장택상, 『대한민국 건국과 나 : 창랑 장택상 자서전』, (서울: 창랑 장택상 기념 사업회, 1992). pp. 69-72.

308) 『조선일보』, 1946년 2월 26일 「군정장관 러취, 조선경찰을 절대 신임 한다는 성명을 발표」.

309) 『서울신문』, 1946년 2월 6일 「군정장관 러취, 경찰의 정당색 배격 등에 관해 언명」.

310)장택상, 1992. pp. 73.

보고하고 있다. 또, 경찰 내부에서도 좌익지지 세력이 나타나 1946년 3월 초 충청남도과 충청북도 시찰에서 돌아온 조병옥이 좌익 대표들을 지지해 온 경찰서장들을 해임하였다고 기술하고 있다.³¹¹⁾

따라서, 일제 부역 경험이 있는 경찰들을 포함한 전체 현직 경찰들이 동요하고 있었고 신규 경찰 지원자의 숫자 역시 매우 저조하였다. 예를 들어, 소련군정문서에 따르면 많은 경찰관들이 사직서를 제출하고 있지만, 미 군정청은 그들의 희망을 들어주지 않고, 면직을 청원하는 자들에게 3개월의 징역에 처할 것이라는 경고로 경찰관들을 협박하고 있었다. 또, 대구에서 200명의 경찰관을 모집하기 위해 공고를 내자 170명만이 원서를 제출하여 경찰 직무에 대한 희망의 저하를 보여주고 있었다.³¹²⁾

일곱째, 이러한 상황 속에서 전술한 것처럼 1946년 4월 경부터 추진된 미군 철수로 인해 치안분야의 인적 자원에 상당한 감소가 발생하게 되었다. 따라서, 이에 상응하는 외부 국제경찰이나 한국인 경찰인력의 증원, 장비 향상 등이 요구되고 있었다. 그럼에도 불구하고 경제적, 물적 자원의 부족으로 인해 전체 예산의 11.8%만을 사법 경찰비에 투입하고 있었던 미군정은 이러한 공백을 충분히 메우지 못했다. 그러나 조선 공산당과 좌익세력은 1946년 5월 제 1차 미, 소 공동위원회가 결렬된 이후 남한의 정세에 깊숙이 개입하려는 소련 측으로부터 자금을 지원받아 1946년 9월과 10월에 전면파업과 대구항쟁을 일으켜 폭력전술로 전환하였다.³¹³⁾ 이에, 인적, 물적, 경제적 자원의 한계를 지니고 있었던 미군정이 국가의 폭력에 대항하는 세력들에게 체계적으로 대체할 수 없어 우파 청년단체들의 협력을 용인하게 되는 상황이 벌어지게 되었다.

먼저, 이 시기 미 전술군과 미군정 요원들의 귀국으로 인해 국방과

311) 『러시아연방 국방성 중앙문서보관소 소련군정문서, 남조선 정세 보고서』, 1946~1947 I. 1946년 3월 29일. 러시아연방국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 12 6. 「구두 정보 보고 No C-7」.

312) 『러시아연방 국방성 중앙문서보관소 소련군정문서: 남조선 정세 보고서』, 1946~1947 IV. 러시아연방 국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 10 1. 「로마넨코가 쉬피코브 동지에게 보낸 남조선 정세에 대한 정보자료 (바) 경찰의 행동에 대하여」.

313) 전현수 역, 2004, 「1946년 9월28일」, 「1946년 10월21일」. pp. 20. pp. 27.

치안을 담당하고 있던 인원이 급속하게 감소하고 있었으나 이를 보충하기 위해 새로 채용된 한국인 경찰관들과 조선국방경비대의 수는 이에 약 1만여 명 정도 미달된 상태였다. 이런 상태에서는 당연히 대구 항쟁을 대구 경찰의 힘만으로 진압할 수 없었으므로 미군정은 미군의 전차를 동원하여 대구 경찰서를 점거한 군중을 해산시키고 계엄령을 선포하기에 이른다. 결국, 전국적으로 파급된 이 사태는 발생 20일 뒤인 10월20일 경북 일대에서만 경찰관 63명, 민간인 73명이 사망하는 대규모 사태로 발전하였다. 그리고, 미 전술군과 타 지역 경찰까지 동원하고 있었던 미군정은 이를 보충할 수 없는 우익 청년단의 협력을 용인하게 되었다.³¹⁴⁾

즉, 대한민주청년동맹, 서북청년단 등의 우익 청년단체들을 미군정 정보기관의 정보원으로 이용하거나 경찰의 파업 진압, 좌익 검거에 동행시킴으로써 군, 경찰조직의 일원으로 활용하였다. 또, 서북청년단과 대한민족청년단의 일부는 좌익세력들이 총력전으로 대항한 9월 총파업 시기와 10월 대구 항쟁시기를 거치면서 철도경찰로 정식 임용되기도 하였는데,³¹⁵⁾ 이렇게 부족한 공권력을 보충하기 위해 우익 청년단이 포섭되기 시작했다는 사실은 당시 미군정이 지니고 있었던 능력의 한계를 보여주고 있다.

여덟째, 이러한 상황에도 불구하고 여전히 미 국무부가 소련과의 협상 가능성에 매달리고 있었기 때문에 미군정 역시 중도파를 지원하고 있었다. 따라서, 미군정의 지원을 받은 “남조선 과도입법의원” 내부의 중도파에 의해 친일청산이 추진됨으로써 경찰 내 부일 협력세력의 청산도 가능할 수 있었으나 주로 정치적 대립 속에서 일관된 기준이 마련되지 못함으로써 계속 지연되었다.

실제로 장택상의 증언에 따르면 하지는 미 국무성의 방침에 따라 경찰에게도 이승만 대신 김규식과 중도파를 후원할 것을 요청하고 있었다.³¹⁶⁾ 하지만, 당시의 좌, 우파 세력들은 친일파 청산의 명분만을 감정적

314)정해구, 『10월 인민항쟁연구』, (서울: 열음사, 1988), pp. 152-154.

315)김두한, 『김두한 자서전(2)』, (서울: 메트로 서울 홀딩스, 2002), pp. 34-36.

316)장택상, 1992. pp. 75-79.

으로 부르짖었을 뿐 청산되어야 할 친일파의 정확한 범주와 처벌기준, 처벌시기에 대한 일관적인 기준을 제시하지 못함으로써 서로 간에 의견충돌이 벌어지곤 했다. 또, 많은 경우 친일파 청산 논리가 대중이 지니고 있는 민족주의적 정서에 호소하기 위한 정치적 도구로 활용되곤 했다.

예를 들어, 친일파라는 말 대신 일부 반동분자라는 말을 쓰면서 두드러진 지위에 있었거나 두드러진 친일행위를 한 친일파 이외에는 모두 포용하자고 했던 여운형³¹⁷⁾ 역시 입장을 바꾸어 자신이 현 남조선의 질식상태를 다소 개선하기 위하여 민족 반역자 등의 숙청과 경찰제도의 근본적 대개선 등의 몇 가지를 입법의원 참가의 선행조건으로 요구하였으나 받아들여지지 않았기 때문에 입법의원 수립을 절대적으로 반대한다고 주장하였다³¹⁸⁾ 선거권을 박탈할 친일파 민족반역자의 범위를 확정, 발표하였던³¹⁹⁾ 좌파 계열의 민족주의민족 전선 역시 하루 만에 입법의원의 친일파 반역자 처단 안이 너무도 가혹하여 도리어 역효과를 보게 될 것이라고 비난하는 등 논리적 일관성이 없이 모순된 입장을 보였다.³²⁰⁾ 이들의 입장이 하루 만에 돌변한 것은 남로당 중앙위원 이승엽이 남조선 과도행정조직법 초안이 반민주적이며 특권계급독재형성의 기초조건을 만들어주었다며 비난했기 때문인데,³²¹⁾ 이는 이들에게 친일파 청산의 실질적 내용이나 추진이 중요했다기 보다는 친일파 청산의 논리가 구호적 수단으로 활용되고 있었음을 보여주고 있다.

한편, 한국독립당의 엄항섭은 해방 이후 좌파세력이 민족반역자규정을 필요이상으로 주장하므로 친일 민족반역자 규정은 반드시 있어야 한다고 생각하지만 지금은 그 시기가 아니며 민족 실정을 망각한 관념론이라고 비판하였다. 즉, 남조선 과도입법의원에 제안된 규정이 민족 실정에 기초하지 않아 말살될 수 있으므로 한국 독립당은 그 형식보다는 내용을 보다

317) 서중석, 2011, pp. 154.

318) 『조선일보』, 1946년 11월 24일 「여운형, 입법의원에 대한 반대의사 표명」.

319) 『경향신문』, 1947년 3월 6일 「민전, 선거권 박탈할 친일파 민족반역자의 범위 확정」.

320) 『경향신문』, 1947년 3월 7일 「민전의장단, 입법의원의 친일파반역자 처단 안이 가혹하다고 비난」.

321) 『서울신문』, 1947년 3월 7일 「남로당중앙위원 이승엽, 남조선 과도행정조직법 초안은 반민주적」.

질적으로 검토규정하기를 바란다는 것이었다.³²²⁾백범 김구 역시 친일파 청산의 구체적 기준이나 일관성이 없이 정치적 이해관계에 따라 입장을 달리 한다는 비판을 듣기도 했는데, 이에 대한 백범의 해명을 보면 백범 역시 해방 정국 당시의 한계를 인정하는 가운데 뚜렷한 해결책 없이 도덕적 우월성을 내세워 자신과 한국독립당 중심의 정부구성안을 수용하여 참여할 것만을 중용했다.³²³⁾

아홉째, 좌익세력의 정치적 공세의 일환으로 경찰에 대한 비판이 계속 대두되자 미군정은 개인의 권리를 공평하게 하고 존중하게 미국경찰정책에 중점을 둔다는 이유로 미국인 경찰관 12명을 경찰 감독관으로 파견하여 각 경찰서에 배치하여 조선인 경찰서장을 감독, 지휘하기로 하였으며³²⁴⁾다음과 같이 몇몇 개혁조치들을 취한다. 1. 중앙경찰위원회 설치, 2. 경찰의 분권화, 3. 일반 민간인의 사회 경제활동 전반에 대한 각종 인허가권의 일반 행정조직으로의 이양, 4. 영장제도의 도입 등이 그것이다. 1, 2의 경우는 경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 조치로, 특히 1의 경우는 원래는 좌, 우 합작파에 대한 경찰의 탄압에 대해 과도입법의원들이 반발함으로써 민정장관 안재홍이 제안한 것이다. 3의 경우는 그동안 경찰이 좌파는 물론 정치적 반대세력을 탄압하기 위해 전가의 보도처럼 사용해온 것이었다.

열째, 하지만 1947년 7월 제2차 미소공동위원회가 결렬되고 남한 단독정부 수립이 현실로 다가오자 좌파세력이 전국 규모의 파업과 시위를 주도하여 사실상 내전상태에 돌입하게 되었다. 따라서, 경찰에 대한 개혁조치들 역시 시행이 지연되고 큰 성과를 보지 못하는 가운데 경찰력의 양적 팽창과 치안 비 증가가 이어지게 된다. 이러한 상황 속에서 미군정이 1948년 8월의 대한민국 정부의 출범에 맞추어 모든 업무를 이양하고 철수

322) 『동아일보』, 1947년 3월 12일 「한국 독립당, 모스크바4상회의와 친일파·민족반역자규정에 대해 담화」.

323) 김구 지음, 도진순 엮고 보탬, 『백범어록: 평화통일의 첫 걸음, 백범의 마지막 말과 글』, (서울: 돌베개, 2007), pp. 229-231. 「혁명운동 재출발의 신 결심- 신민일보 사장과의 대담」.

324) 『경향신문』, 1946년 11월25일 「미국인 경찰관 12명, 경찰 감독관으로 각 경찰서로 배치」.

를 계획함으로써 가뜩이나 부족한 치안인력이 더 많이 필요해지고 있었기 때문에 치안에 대한 전문기술이 있는 부일 경찰들의 처벌과 해고가 대한민국 정부 출범 이후로 미루어지게 된다.

즉, 당시 미군정의 경찰개혁조치들은 전례가 없는 정치, 사회적, 경제적인 혼란과 피난민의 유입, 미군정 당국의 미흡한 준비, 일제 통치 붕괴에 따른 혼란과 경찰의 전통지속 등으로 인해 큰 성과를 거두지 못했고³²⁵⁾ 헨더슨은 이러한 상황 속에서 1946년 7월 말-1948년 8월 말에 이르기 까지 거의 2년 동안 경찰 혼자서 국내질서 뿐만 아니라 38도선의 안전 확보 등 남한의 무력부문을 도맡았다고 지적한다.³²⁶⁾ 실제로 경찰은 1947년 7월27일에 미, 소 공동위원회의 성공적인 재개를 주장하며 전국적으로 총 1백 70만 명이 참가하여 전개되었던 시위를 제어하였다. 그리고, 이 시기에는 전국을 세 개의 지역으로 나뉘어 통제할 수 있을 정도의 역량을 갖추게 되었다.³²⁷⁾

다음의 표 II-7)은 최종적으로 시기별 경찰력 증가를 도표화 한 것이다. 이를 통해 소련과의 협상 가능성에 집착하고 있던 1945년 11월에 비해 단독정부 수립이 확실해진 1948년 8월 경이 되면 경찰규모가 2배 이상으로 증가하였음을 알 수 있다. 특히, 1947년 7월 경 부터 1948년 8월 까지의 1년 동안 기존 경찰 일원의 1/4에 해당하는 7천 여 명의 경찰이 새로 충원되었고 1948년 역시 불과 8개월 동안 전체 경찰 정원의 1/6에 해당하는 5천 명이 증원되는 등 대한민국 정부 수립이 가시 화 됨에 따라 매우 빠른 시간 내에 경찰 정원이 늘어났다.

시기	경찰규모
1945년 11월 15일	15,000명

325)USAMGIK, *SKIG Activities*, No. 27, 1947. 12, 이길상, 『미군정 활동 보고서』 5권, 1990, pp. 167-169.

326)헨더슨. 2000, pp. 227.

327)전현수 역, 2004, 「1947년 8월1일」, pp. 125.

1946년 7월31일	22,620명
1947년 2월28일	26,386명
1947년 7월31일	28,552명
1948년 1월30일	30,000명
1948년 4월30일	34,330명
1948년 6월25일	34,900명
1948년 8월20일	35,000명

표II-7) 미군정기 경찰병력의 증가(1948-50년)³²⁸⁾

그러나, 전술한 바와 같이 국가치안과 국방에 배정할 수 있는 국가 예산이 부족하였으므로 이를 보충하기 위해서는 외부에서 자금이 투입되어야 했으나 1947년 7월에 제 2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 전 까지 미군정은 충분한 운영자금을 투입하지 않았다. 따라서, 공식적으로 사법 경찰 비에 투입된 자금이 부족하였기 때문에 경찰은 부족한 봉급을 보충하기 위해서 이른바 자발적 기부를 강요함으로써 헨더슨이 지적한 것처럼 특히 1946년과 47년 경 경찰의 금품 강요는 일상적인 일이 되어 민중들의 미군정에 대한 혐오감도 증폭될 수 밖에 없었다.³²⁹⁾

2. 군대

328)HUSAFIK, 『주한 미군사』 제3권, 1988. pp. 439.와 각각의 *Summation*은 이길상, 『미군정 활동 보고서』, 1-6권, 1990, 을 G-2 Report는 HQ, HUSAFIK G-2 P/R 1-7권 1988-1989. 참조.; *Summation* 및 G-2 Report를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 215 <도표 V-3>.

329)헨더슨, 2000. pp. 229.

연도		1945년	1946년	1947년	1948년
일반재정		1,868,4 백만원	13,365,2 백만원	19,235.0 백만원	15,263,2 백만원
국방비	금액	0.1백 만원	826.5백 만원	1,991.0백 만원	2,016,8 백만원
	비율	0.01%	6.2%	10.4%	13.2%

표II-8) 미군정기의 국방비³³⁰⁾

전술한바와 같이 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 이전까지 미군정의 정책은 소련과의 조속한 협상을 통한 철군에 집중되어 있었고 국가가 생산과 소비 모두를 책임지기 위해 관업 분야에 가장 많은 예산을 투입하고 있었던 상황이었기 때문에 위의 표II-8)을 통해 알 수 있는 것처럼 1945-46년 국방비의 액수와 예산 상 비율 역시 매우 낮았다. 또, 다음의 표 II-9)를 통해 알 수 있는 것처럼 대구 폭동 등이 발생하던 1946년 시기에는 병력의 규모 역시 가장 적어 국가의 국방력이 취약한 상황이었다. 국방비의 액수와 비율은 1947년부터 대폭 늘어나지만 여전히 국가 예산상 에서 차지하는 비율은 상대적으로 낮았다.

연도	주한미군	남조선 국방 경비대	합계
1945년	77,643명		77,643명
1946년	37,918명	64,64명	44,382명
1947년	44,390명	14,595명	58,985명
1948년	22,740명	52,752명	75,492명

표II-9) 미군정 시기 군대의 규모³³¹⁾

330)최광, 1989, pp. 119-160.

331)남조선 국방경비대의 수를 파악하기 위한 G-2 Summary는 HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5

사사끼는 당시 한국 경제가 처하고 있었던 어려움으로 인해 갓 창설된 국방경비대원들에게 충분한 급여를 제공할 수 없었다고 지적한다. 아울러, 1946년 홍수로 인한 수해와 비료, 농기구 등의 부족으로 인해 일찍이 없었던 큰 흉작이 발생하여 2,3개의 빵이나 떡을 식량 대신 대용식으로 지급하는 등 기본적인 급식조건조차 매우 좋지 않아 한창 나이의 젊은 이들이 견디기 어려운 매우 열악한 조건이었다. 그리고, 이로 인해 영등포의 보급중대에서 차량 2량을 횡령하고 2만쪽에 가까운 양말을 부정처분한 사건이 발생하여 좌익계 장교들이 부정, 부패장교 배척운동을 통해 우파장교 축출운동으로 발전시키게 되는 시발점이 되었다.³³²⁾ 실제로 당시 조선국방경비대원으로 입대했었던 공국진 역시 국방경비대원들의 봉급이 며칠 생활비도 안 될 정도였기 때문에 미군정이 이를 해결하기 위해 배급해준 야전식량을 남대문 시장에 팔아서 생활비에 보태 쓰는 형편이었다고 회고하였다.³³³⁾

한편, 수정주의자들에 깊은 영향을 준 커밍스가 남한 군대가 창설되기 이전인 1945년 12월에 하지가 국방경비대를 창설하였으며, 창설 당시 6개 사단으로 출발한 국방경비대의 주요 구성원의 장교는 모두 일본 군대에 복무했던 경험이 있는 자들로 채워졌다고 주장하면서 일본 군대 복무 경험자 중에서도 악명이 높았던 김석원을 부각시켰기 때문에³³⁴⁾ 미군정이 출범시킨 국방경비대와 해안 경비대의 지휘부가 친일 경력자들로 구성되어 있었다는 현대사의 신화가 만들어졌다.

하지만, 강만길은 “해방공간의 상황이 우익세력에 의한 남한만의 단독정부가 수립될 수 밖에 없었다 해도 그 정부의 상층부는 중국에서 귀국한 임정요인과 광복군 출신들로 구성되어야 했었다”고 지적한다.³³⁵⁾ 만일,

권, 1990. 과 G-2 Summary를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 167 <도표 IV-4>. 주한미군의 수는 박찬표, 2007, pp. 214의 표<4>미 전술군 및 군정 요원 규모 추이와 pp. 216의 <표6> 조선경비대, 해안경비대 증강 추이를 각각 인용하여 작성하였음.

332)사사끼, 1977. pp. 113-114, 144.

333)공국진. 『한 노병의 애가』, (서울: 원민, 2001), pp. 42.

334)Cumings, 2001. pp. 299, 347.

그렇다면 최고 지휘관들이 중국에서 귀국한 임정요인과 광복군 출신들로 구성되었던 미군정의 국방경비대와 해안경비대의 경우는 강만길이 주장한 정통성의 최소한의 요건을 채우고 있는 경우라고 볼 수 있는 것은 아닐까?

후술하겠지만 김석원 등의 노련한 일본군대 경험자들이 전면에 부상하게 되는 것은 1948년 10월 여수, 순천 사건 발생으로 인해 국가안보의 위기가 극에 달하는 시점이었고 이전까지는 민족주의적 대의명분이 지배하는 현실 속에서 본인들 스스로가 참여를 기피했었다. 따라서, 미군정기와 대한민국 정부 출범 초기에는 광복군 출신들이 절대적인 숫자의 열세에도 불구하고 군의 최고 지도부를 형성하고 있었다.

미군정은 임시정부를 인정하지는 않았지만 1946년 2월에 중도파를 지원하라는 방침을 받기 전까지는 임시정부와 이승만 중심의 정부를 수립하고 철군하려는 계획을 가지고 있었고 경찰을 제외한 거의 모든 국가기구들의 상층부에는 항일 투쟁 등의 경력이 풍부한 인적자원들을 임명하고 있었다. 따라서, 미군정기의 군대 역시 최고 지휘부 역시 광복군 출신자들이 임명되어졌고 그 이하를 일본군 출신자들이 차지하고 있었다.

1946년 1월14일 조선국방경비대를 창설한 미군정은 1월21일 모든 군사단체의 해산을 명령하고, 대다수의 광복군들의 귀국이 지연되고 있었던 상황임에도 불구하고 광복군 출신 유동렬³³⁶⁾과 송호성, 그리고 임시정부 의정원 의장 손정도의 아들인 손원일을 경비대의 상징적인 수장인 통위부장과 총사령관, 해안 경비대³³⁷⁾ 사령관에 임명하였다. 조선국방 경비대 조직의 확대, 개편은 1.1946년 6월: 조선경비대 총사령부, 조선해안경비대 총사령부 창설→2.1946년 9월: 한국인 통위부장 유동렬 임명→3.1947년 4월: 통위부 참모총장 직 설치→4.1948년 6월: 조선해안경비대 총참모장직

335) 강만길, 2011, pp. 255-256.

336) 『조선일보』, 1946년 6월12일 「군정청 통위부 설치하고 초대 조선인 부장에 유동렬 임명」.

337) 해군의 모체에 해당하는 해안 경비대는 1946년 1월29일의 해안경비대 설치계획 발표로 인해 시작되었으며 임무는 주로 국가 법령과 규칙에 의거하여 수역을 경비하여 불법항행과 밀수출입을 취체 할 임무와 권리를 가지는 것이었다. 『경향신문』, 1947년 2월1일 「경무 부장 조병옥, 통위부장 유동렬, 경찰과 경비대의 임무한계 발표」.

설치의 순으로 전개되어졌다.³³⁸⁾

당시, 미군정당국과 광복군이 협력적인 군대편입을 통해 정규 국방군을 편성할 예정이라는 기사가 보도³³⁹⁾되고 있었고 임시정부 봉대론을 부르짖던 한국 민주당 역시 국방과 치안을 확보하기 위해 광복군의 급속정비 강화를 주장하고 있었다.³⁴⁰⁾ 따라서, 미군정 초기에는 광복군을 모체로 국군을 편성해야 한다는 명분론이 팽배했으므로 미군정의 교섭을 받았던 이응준, 원용덕, 김석원 등의 일본군 출신자들 역시 근신을 이유로 미군의 권유를 사양하고 광복군 출신들을 적극 추천하였다.³⁴¹⁾ 미군정은 진주 직 후부터 사설 군사단체의 해산을 명령하였고 1945년 12월30일 ‘국자(國字)’ 1, 2호를 발표하여 정권 장악을 시도하였던 임시정부 측과 갈등을 빚고 있었음에도 불구하고 공식된 인가단체가 아닌 광복군을 존속시키고 있었는데 이것이 후술할 오광선에 의해 주도되고 있었던 우익 청년단체인 “한국광복청년회”였다. 이후에도 “조선민족 청년단”의 경우처럼 이범석과 같은 임시정부 광복군의 지도부들을 중심으로 조직한 청년단체가 미군정의 공식후원을 받게 되었으며 이들은 후일 대한민국 국군의 간부로 대거 임용되어 국군 창설의 중요한 역할을 담당하게 된다. 실제로, 1946년 6월3일에 500여명의 광복군과 함께 귀국한 광복군 참모장 이범석과³⁴²⁾ 1946년 5월21일 경 5 천여 명의 광복군과 함께 귀국한 ³⁴³⁾ 광복군 사령관 이청천이 조직한 대동 청년단과 조선민족청년단 조직원들은 제1공화국 성립 초기 광복군 정통론이 여론화되고 군 내부의 좌익색출로 인해 군 간부의 결원이 대규모로 발생함에 따라 군 간부로 발탁된다.

한편, 미군정은 군사영어 학교 개설 당시부터 광복군, 일본군 만주군 출신 간 균형을 맞추려고 하여 광복군 출신은 조개육, 일본군 출신은

338) 국방부 전사편찬위원회, 1981, pp. 264.

339) 『동아일보』, 1945년 12월 4일 「정규 국방군 편성예정」.

340) 『동아일보』, 1945년 12월 7일 「한민당, 임정지지 국민운동 전개 결의」.

341) 국방부 전사편찬위원회, 1981, pp. 306-307.

342) 『조선일보』, 1946년 6월 5일 「광복군참모장 이범석 귀국」.

343) 『조선일보』, 1946년 5월 18일 「이청천 이하 오천 여 명의 광복군이 개인자격으로 귀국 예정」.

대한제국 무관 출신 독립운동가 이갑의 사위로 임시정부의 군 창설 계획에 관여하기도 했었던 이응준³⁴⁴⁾, 만주군 출신은 원용덕에게 추천을 의뢰하였다. 그러나, 미군정이 1945년 12월15일에 최초로 개설한 군 간부 양성기관인 군사영어 학교에 당시 귀국이 늦어지고 있었던 대다수의 광복군들은 지원할 수가 없었고 먼저 귀국해 있었던 소수의 광복군 출신들 역시 법통성을 내세워 입교를 외면하였으므로 일본군 출신 지원자가 절대 다수를 이루었다. 1946년 4월30일 까지 110명의 임관자를 배출한 군사 영어 학교 출신자들 중 일본군 출신은 87명으로 80%를 차지하고 있었다.³⁴⁵⁾

구분	일본 육사	일본 학병	일본 지원 병	만주 군	광복 군	합계
인원	13명	68 명	6명	21명	2명	110 명
백분 율	11.8 %	61.8 %	5.5 %	19.1 %	1.8 %	100 %

표II-10) 군사영어학교의 출신현황³⁴⁶⁾

한편, 미군정이 진행한 조선국국방경비대의 창설과 증강은 미국과 소련의 협상과 갈등이라는 국제정치적 요인에 의해 크게 영향을 받았다. 1946년 1월 11일에 이미 소련군의 직접적인 지도 하에 최초의 북한 군대

344)이응준의 장인 이갑은 중국으로 망명하면서 한국무관학교, 일본 육군사관학교 동기였던 통위부장 유동열에게 자신의 딸을 맡긴 적이 있었다. 그 이유는 이갑이 자신의 여동생을 유동열에게 시집보내 의지할 수 있는 유일한 인척이 유동열 뿐이었기 때문이었다. 따라서, 장인 이갑의 죽음이후 아내의 고모부였던 유동열은 이응준에게 친 장인이나 마찬가지였다. 국방부 전사편찬위원회, 1981. pp. 264. 308. 한편, 이응준의 사위는 한국군 군번 1번을 받고 초대 합참의장과 육군참모총장을 지낸 이형근 이었다. 이는 임시정부의 정통성이 중시되었으나 인적자원이 부족했던 초창기 군대가 인적 관계에 크게 의존하고 있었음을 보여준다.

345)한용원, 「남북한 군대창설과정 비교」, 이철순 편, 『남북한 정부수립과정 비교: 1945-1948』, (서울: 인간사랑, 2010) pp. 302.

346)이는 한용원. 1984. pp. 74를 참조하여 작성한 서주석의 연구에 따른 것이다. 서주석. 2008. pp. 155.

인 철도 보안대가 창설되었으나 미군정과의 관계를 고려하여 경찰대로 위장하고 있었다. 그러나, 제1차 미, 소 공동위원회가 결렬된 후인 1946년 8월15일 경 부터는 소련군정의 적극적인 관여 하에 간부장교 양성준비를 위한 보안 간부훈련대대가 창설되었다.³⁴⁷⁾ 소련은 1947년 5월17일 보안 간부훈련대대를 북조선인민집단군사령부로 개칭한 후, 전 장병에게 소련군 계급장을 모방하여 만든 계급장을 수여하고 소련제 무기를 각 부대에 보급해줌으로써 정규군의 모습을 구체화시켰다 한편, 해군과 공군의 경우 1945년 10월 창설된 수상보안대가 12월에 해안경비대사령부로, 1946년 6월 평양학원의 항공 중대로 편입된 신의주 항공대가 1947년 5월 17일 정규 비행대로 각각 개편됨으로써 창설되었다. ³⁴⁸⁾

1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 실패로 돌아간 이후 미국이 이 문제를 국제연합으로 이관시키자 미국군과 소련군의 철수를 주장하고 있었던 소련은 정부수립 이전인 1948년 2월8일 조선 인민군 창설을 선포하였다. 당시 이미 실제로 존재하고 있었던 북한군은 미국으로 하여금 적지 않은 우려를 불러일으키기에 충분한 군사적 잠재력을 가지고 있었다. 1948년 4월2일 자 NSC 8 Report는 125,000명의 북한 정규군이 45,000명의 소련군에 의해 양성되고 있는 것에 비해 남한의 경우 약 27,000명의 남조선 경비대와 해안경비대가 2만 명의 주한미군에 의해 운영되고 있다고 보고하고 있었다.³⁴⁹⁾ 따라서, 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회 결렬 이후에도 한국 문제를 국제연합으로 이관하여 여전히 소련과의 협상 가능성에 집착하던 미국 역시 1947년 11월 국제연합에서 사실상 한국 단독 정부 수립이 결정되자 1948년부터 조선경비대 병력을 급속히 증강시켰다. 표II-11)에 따르면 불과 7개월여 만에 3-4배 이상의 병력이 증가된 것을 알 수 있는데, 이는 전적으로 한국정부 수립 후 미군을 철수시키면서도 북한에 대항하여 생존할 수 있는 군사력을 단 시간 내에 양성하고자 하는 미

347)안드레이 란코프 저, 김광린 역, 『소련의 자료로 본 북한 현대정치사』, (서울: 오름, 1995), pp. 90.

348)한용원, 2010, pp. 174-179.

349)National Security Council Report 8, April, 2, 1949, ; DNSA(Declassified National Security Archive), pp.2.

국의 전략적 목적과 필요성에 의거한 것이었다.

일자	경비대	해안경비대	합계
1948년 1월30일	14,800명	2,850명	17,650명
1948년 2월27일	22,023명	2,850명	24,873명
1948년 3월26일	24,691명	2,859명	27,550명
1948년 4월30일	24,189명	2,859명	27,048명
1948년 5월28일	31,156명	2,779명	33,935명
1948년 6월25일	38,165명	2,858명	41,023명
1948년 7월30일	49,783명	2,789명	52,572명
1948년 8월13일	49,995명	2,627명	52,622명

표II-11) 1948년도 일자별 남조선 국방경비대 병력의 증가³⁵⁰⁾

그러나, 이러한 단 시간 내의 급속한 팽창은 광복군 출신에 비해 상대적으로 훨씬 우세했던 일본 군 출신자들의 부상과 좌익세력의 대거 침투라는 부작용을 낳을 수 밖에 없었으며 이는 제1공화국으로 이어지게 된다. 미 군사고문단은 현대적 전술전기가 부족한 광복군 출신에 비해 현대적 전술전기를 구비한 일본군, 만주군 출신들이 전문대 이상의 학력과 영어 구사능력까지 구비하였기 때문에 이들을 선호했다. 미군정이 사상 최초로 개설한 군사영어학교의 입교 기준은 기존의 일본군, 만주군, 광복군 출신 장교 및 준사관 중에서 중학교 이상을 졸업하고 영어에 대한 약간의 지식을 구비한 자로 제한되어 있었다. 그러나, 대부분 중국군 출신이었던 광복군 장교들의 다수는 영어를 전혀 구사하지 못했고 나이가 많았으며 일본의 군사훈련기관에서 받는 엄격한 훈련 같은 것을 받지 못했기 때문에³⁵¹⁾

350)HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5권, 1990. 과 G-2 Summary를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 167 <도표 IV-4> 참조.

군인으로서의 지식과 경험이 부족하여 애국심 만을 강조하는 경우가 많았다.

예를 들어 국방경비대의 총사령관을 지낸 송호성의 경우는 일본군 출신들이 군부의 실세로 등장하면서 배제된 대표적인 경우로 지적되고 있지만³⁵²⁾ 이러한 선입견과는 달리 그의 자질, 학식, 군사지식을 문제 삼는 진술들이 많다. 월남 주둔 한국군 사령관을 지낸 채명신의 증언에 따르면 송호성은 영어는 한마디도 못했으며 오랜 광복군 생활로 인해 에티켓이 없었다.³⁵³⁾ 일본군 출신이었으나 광복군 출신의 유동렬, 김홍일 장군에게 대한 지극한 존경심을 표시하고 있는 유재홍 역시 송호성이 중국에서 독립운동을 한 전력을 내세우고 자기 존재를 과시하는 성품으로 사적인 보복을 일삼았다고 회고하였다.³⁵⁴⁾

또, 그는 광복군 경력을 내세워서 미군과 일본군 출신 장교들로부터 특별대우를 받음으로써 소장 장교들의 반발을 사기도 했었다.³⁵⁵⁾ 이러한 평가는 한국인들만의 것은 아니었다. 한국군 창설에 지대한 영향을 미쳐 수정주의자들에게도 ‘한국군의 아버지’로 거론되는 하우스만 역시 송호성의 자질 부족을 언급한다.³⁵⁶⁾ 이렇게 여러모로 부족했던 송호성이 2년이나 재임할 수 있었던 이유는 같은 광복군 출신 유동렬 통위부장의 비호가 있었기 때문이다.³⁵⁷⁾ 이러한 상황이 전개되고 있었기 때문에 커밍스 역시 경

351) 실제로 중, 일 전쟁을 경험했었던 장개석마저도 대만으로 쫓겨간 이후 비밀리에 일본군 장성을 초빙하여 그에게 중국식 이름을 부여하여 대만군을 훈련시켰을 정도로 국부군의 수준은 일본군에 비해 매우 뒤떨어졌다. 즉, 장개석은 구 일본군의 중국 파견군 사령관이었던 토미타 나오키에 전 육군소장에게 부탁하여 구 일본군 장교들로 구성된 군사 고문단 백단(白團)을 만들었다. 토미타 나오키는 백홍량이란 중국식 가명을 사용하면서 약 80여명으로 구성된 백단을 통해 대만군 장교들에게 일본식 전술 및 전략 교육을 시켰다. 이들 1969년 일본으로 돌아갈 때 까지 국부군에게 큰 영향을 미쳤고, 실제로 국부군이 중화 인민공화국군과 대결하여 승리를 거둔 금문도 전투에도 매우 중요한 역할을 하였다고 전해진다.

352) 김동춘, 2000. pp. 165.

353) 『국방일보 전자신문』, 2007년 2월 7일 「채명신 회고록」.

354) 유재홍, 1994. 『격동의 세월: 유재홍 회고록』, (서울: 을유문화사). pp. 86-93.

355) 이치업, 스티븐 엠 딸프 공저, 『변개장군』, (서울: 원민, 2001), pp. 90-92.

356) 짐 하우스만 저, 정일화 역, 『한국 대통령을 움직인 미군대위』, (서울: 한국문원, 1995), pp. 140-141.

357) 대한민국 국방부 전사편찬위원회 편, 『한국전쟁사 1권: 해방과 건군, 1945~1950』, (서울: 국방부 작전

비대의 책임을 맡고 있는 미군들이 광복군 출신들의 기초적 군사훈련이 부족함을 발견했고 최초의 군사영어 학교에 선발된 광복군 출신들이 경비대의 고위직을 얻지 못하고 말았다고 지적한다.³⁵⁸⁾

한편, 단 시간 내에 무리하게 병력을 증강하는 과정에서 미군정은 신원조회 등의 작업을 제대로 거치지 않아 공산주의자들의 침입이 용이했다. 또, 미군정 측에서는 정치적 중립성을 이유로 좌, 우익을 동일시하여 하였으나 통위부장 유동열 역시 이를 막을 방법이 없어서 당시 조선국방 경비대는 공산당의 주요 근거지 중 하나였다.³⁵⁹⁾ 그리고, 이로 인해 제1공화국 초기에 군대 내부의 좌익세력들이 잦은 반란을 일으킴으로써 대규모 숙군 작업을 벌이게 되는 주요 원인이 되었다.

하지만, 이와 동시에 미군정이 국가의 폭력을 보완하고 있던 우익 청년단원들의 입대를 독려했기 때문에 이북 출신 우익청년단원들의 군 입대 역시 크게 증가되고 있었다. 실제로 1946년 5월1일 군사영어 학교를 대신하여 창설된 경비사관학교와 1946년 1월17일 설치된 해방병 학교에 입교한 사람들 중 특히 이북 출신 우익 청년단원들의 비율이 높았다. 예를 들어, 6기에 걸쳐 총 1,254명의 장교를 배출한 경비사관학교의 경우 15대 1의 높은 경쟁률을 보인 5기생들 중 합격자의 2/3 가 이북 출신이었고 각 연대의 우수 하사관 및 병을 대상으로 모집한 제6기 역시 대다수를 이북에서 월남한 이들이 차지하고 있었다. 이들의 비율은 갈수록 높아져 육사 정규7기부터 10기 중 광복군의 수뇌들이 육성한 광복청년회, 민족 청년단, 대동 청년단의 단원들과 이북에서 월남한 서북청년회 대동강동지회, 압록강 동지회의 회원 비율은 무려 2,500명에 육박하게 되었다.³⁶⁰⁾ 서북청년단원들 역시 자신들이 유동열 당시 통위부장 등과의 협의를 통해 국방경비대 내의 공산 프락치를 제거할 목적으로 육사 5기에 대거 지원하였으며 육사7기에도 13명이 지원하였다고 증언하고 있다.³⁶¹⁾

편찬위원회, 1967), pp. 270.

358) Cumings, 1981. pp. 233.

359) 국방부 전사편찬위원회, 1981. pp. 308.

360) 한용원, 2010, pp. 186-189쪽.

3. 재정, 조세기구

구분		1946년		1947년		1948년	
		금액	%	금액	%	금액	%
세 출	행정비	2,106	17.8	1,976	10.2	5,746	16.4
	사법경찰비	1,356	11.5	2,323	11.9	4,014	11.5
	국방비	1,026	8.7	1,697	8.7	4,969	14.2
	교육비	387	3.3	1,600	8.5	1,761	5.0
	토목비			614	3.2	730	2.1
	산업비	1,957	16.6	2,260	11.6	2,524	7.2
	관업비	3,991	33.8	7,498	38.6	13,828	39.5
	사회보건비	415	3.5	867	4.5	898	2.6
	국채비	562	4.8	550	2.8	533	1.5
	기타					20	0.1
	계	11,800	100	19,445	100	35,119	100
세 입	조세	722	6.1	3,600	18.5	5,058	14.4
	인지수입	6	0.1	150	0.8	260	0.7
	관업/재산 수입	6,870	58.2	11,065	56.9	19,712	56.3
	차입금	3,787		4,010	20.6	9,459	27.6
	공채		16.6				
	기타	415	33.8	620	3.2	529	1.5

361)이경남, 『경향신문』, 1987년 1월 28일 「청년운동 반세기: (12)서북청년회」.

	계	11,800	100	19.445	100	35,119	100
--	---	--------	-----	--------	-----	--------	-----

표II-12) 미군정기 세출입 구조(1946-1948년)(단위: 백만 원)³⁶²⁾

전술한바 와 같이 제3세계 신생 취약국가들의 경우 국가의 생산과 자본주의 발전을 담당할 부르주아 계급의 형성이 늦어져 국가가 직접 생산 주체로 나서서 스스로 필요한 물적 자원을 충당했다고 지적한 바 있는데 1946-1948년 미군정기의 세출입 구조를 살펴보면 이러한 설명이 그대로 적용될 수 있음을 발견할 수 있다. 실제로, 1946-48년 미군정의 세출과 세입 품목 중 제일 많은 품목을 차지하고 있는 분야는 관업비로 타 분야에 비해서도 압도적인 비중을 차지하고 있다.

이에 비해 과대성장국가론과 수정주의에서 역할을 강조하는 사법경찰비와 국방비는 행정비 에도 뒤쳐지는 3번째의 비중을 차지하고 있는 것에 불과하며 어떤 경우에는 산업비에 뒤쳐지기도 했다. 위의 표II-12)를 통해 알 수 있듯이 1947년 7월 제2차 미,소 공동위원회가 결렬되고 남한 단독정부 수립이 현실로 다가옴에 따라 국방비가 거의 2배로 증가되었다. 그러나, 동시에 국가의 물적, 경제적 자원부족으로 인해 사법, 경찰비의 전체 비율은 크게 늘어나지 않았고 이를 국가의 관심과 능력부족 탓으로 해석한 우익 청년단체들이 자발적으로 치안업무에 뛰어들었던 것이다.

결론적으로 일제의 수탈로 국가경제가 파탄해지고 극도의 인플레이션 상태에 빠졌음에도 불구하고 국가의 생산과 소비를 담당할 인력과 계층이 전무한 상태가 연출되자 국가가 직접 생산과 소비의 가장 큰 주체로 나서서 경제를 떠맡았던 것이다. 서주석은 이를 조세수입이 극히 저조했던 시기에 국가건설의 부담이 주로 조세외적 수단인 통화 증발을 통한 인플레이, 관업수입, 원조 등을 통해 부과된 것으로 해석하여 단지 과도적 특수상황에서 발생한 특이한 사항 정도로 평가하고 있지만,³⁶³⁾ 사실 이는 대한민국

362)산업은행 조사부, 『한국산업 경제 10년사』, (서울: 산업은행, 1955) pp. 359-360.

363)서주석, 2008. pp. 260.

과 같은 취약국가 건설의 초기 단계에서 나타나는 현상으로 평가하는 것이 보다 적당하다.

그리고, 이는 당시 미국의 대한정책이라는 국제정치적 요소와 각종 자원들의 부족 속에서 근대국가를 건설했었던 신생국가 한국의 상황이라는 두 가지 요소를 함께 고려할 때 이해될 수 있다. 여러 번 전술한 것처럼 일제가 물러간 이후 이를 경제와 산업이 철저히 붕괴되었지만 이를 떠맡을 부르주아가 없는 한국의 형편 상 당시 한국의 재정은 전적으로 미국의 대외 경제 원조에 의존하고 있는 형편이었다. 다음의 표는 총수출입중 미국의 대외원조 수입의 비중을 보여주고 있는데, 이를 살펴보면 1945년도의 경우 원조수입은 총수입과 총 수출입 중 100%를 차지하고 있었으며, 이 수치는 1946년 81.5%, 77%→1947년 85.9%, 77.1%→1948년 84.4%, 76.3%를 기록할 정도로 절대적이었다.

	1945년	1946년	1947년	1948년
원조수입	4,493천 달러	49,496천 달러	199,899천 달러	175,592천 달러
총수입	4,493천 달러	60,721천 달러	232,615천 달러	208,003천 달러
총 수출입	4,493천 달러	64,262천 달러	259,419천 달러	230,263천 달러
원조수입/ 총수입	100%	81.5%	85.9%	84.4%
원조수입/ 총 수출입	100%	77%	77.1%	76.3%

표II-13) 총수출입 중 원조수입의 비중³⁶⁴⁾

1945년-48년의 미군정 기간 동안 제공된 미국의 대한경제원조는 미 육군부를 통해 1945년 9월부터 1948년 8월까지 총 409, 394천 달러가 투입된 점령지역 행정구호 원조(GARIOA: Government and Relief in

364) 재정금융 삼십 년 사 편찬위원회 편, 『재정금융 삼 십 년사』, (서울: 재정금융 삼 십 년사 편찬위원회 편, 1978), pp. 40.

Occupied Area)³⁶⁵⁾와 1947년 미국 해외청산위원회(OFLC: Office of the Foreign Liquidation Commissioner)에 의해 차관 형식으로 의료품, 피복 등을 중심으로 총 24,928천 달러 규모로 제공된 유상원조였다.³⁶⁶⁾ 그 중에서도 절대적 비중을 차지하던 점령지역 행정구호 원조(GARIOA)는 제2차 세계대전 이후 미국이 점령했던 모든 지역에서 미국이 기아, 질병, 사회불안 등을 방지하여 민생을 안정시키기 위한 목적으로 마련된 것으로 한국에는 1945년 9월부터 제공되었다. 하지만, 이미 살펴본 것처럼 미군정의 목표가 소련과의 협상을 통한 조속한 철군에 집중되어 있었으므로 경제부흥보다는 식료품, 의복류, 의료품 등의 긴급 구호품 제공을 통해 당장의 급선무였던 한국인들의 식량결핍과 질병 문제를 해결함으로써 사회를 안정시키는 데 초점이 맞추어질 수 밖에 없었다.³⁶⁷⁾

이렇게 소련과의 협상을 통해 조기 철군을 우선적인 목표로 설정한 미국의 대한정책으로 인해 미군정의 경제정책 역시 장기적인 경제재건과 자립경제 발전에 초점이 맞추어지기 보다는 임시방편으로 운영되었기 때문에 문제가 더욱 심화되었다. 실제로도 미군정이 미국 정부로부터 받은 경제, 재정 운용 정책은 1945년 10월 17일에 받은 것이 전부였지만 이 역시도 전혀 구체적이지 않고 애매모호하기만 했다.³⁶⁸⁾ 이러한 미군정의 경제정책과 재정조세 정책은 세출과 재정적자의 증가, 인플레이의 만연으로 표현할 수 있다. 먼저, 일제시기 1인당 국민소득이 1/6에 불과했던 조선의 1인당 조세 부담액은 일본에 비해 거의 뒤지지 않았다.³⁶⁹⁾ 이는 조선인에 대한 일본의 가혹한 수취와 조선에 살던 일본인들이 경제와 생산 활동을 독점하면서 조세수입의 상당부분을 책임지고 있었음을 엿 볼 수 있는 대목이다. 하지만, 일제의 패망과 함께 이들 세력이 완전히 제거되고 패전의 경제 피

365) 한국은행 조사부, 『경제통계연보』 (서울: 한국은행, 1962), : 홍성유, 『한국경제와 미국원조』, (서울: 박영사, 1962), pp. 92.

366) 산업은행, 『한국산업경제 10년사』, (서울: 산업은행, 1955), pp. 545-547.

367) 홍성유, 1962, pp. 19, pp. 48.

368) *FRUS* 1945, VI, 1945년 10월 17일. pp. 1073-1091.

369) 김명윤, 『한국재정의 구조』, (서울: 고려대학교 출판부, 1971), pp. 29-33.

해를 입은 한국인들은 이들을 대체할 수 없었기 때문에 국가의 조세수입은 크게 줄어 들 수 밖에 없었다.

실제로 군정장관과 민정장관 밑에 중앙경제위원회와 재무부장, 차장을 두고 재무부장과 차장 휘하의 이재국, 사계국, 국고국, 전매국, 회계국을 국가 재정기구로 두고 있었던 미군정³⁷⁰⁾이 미국식 세제제도를 도입하여 여러 차례 세제를 개편했음에도 불구하고 일제 말기 20%수준이었던 조세수입은 미군정 기간 동안 6.1%(1946년)와 14.4%(1948년)에 머물렀다. 당연히 국가는 이를 보충하기 위해서 세출을 늘릴 수 밖에 없었고 이는 막대한 재정적자와 인플레이의 만연으로 귀결되었다. 위의 표를 보면 미군정기 3년 동안 세출은 1백18억 원에서 3백51억여 원으로 무려 3배 가까이 늘어났다. 이러한 세출의 증가는 재정적자로 이어져 재정적자 역시 9억9천6백8십만 원→78억 4천8백만 원→1백62억 3천 5백만 원으로 폭증하고 있다. 그리고, 이는 인플레이 만연으로 귀결되어 당시의 물가 상승률은 125.5%→228.3%→372%로 계속 증가하여 연평균 330%이상의 초 인플레이 상황이 연출되고 있었다.³⁷¹⁾

그러나, 1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되면서 미국의 경제정책 역시 근본적인 전환을 맞이할 수 밖에 없었다. 실제로, 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬된 직후인 1947년 7월24일에 미군정에게 남한이 소련이 지원하는 북한정부에 대항하여 자립경제를 건설할 수 있도록 한국의 경제의 재건과 건전한 발전을 목표로 하는 지침이 전달되었다.³⁷²⁾ 또, 1948년 9월에 방한한 윌리엄 드레이퍼(William Draper) 사절단은 남한 단독정부 수립 가능성을 전제로 하여 미국의 대한경제원조 정책을 마련하여 1947년 11월에 국제연합 감시 하의 남한 총선거 결정이 이루어진 후에 남한의 정치, 경제적 안정을 위해 경제원조가 확대되어야 함을 지적하는 보고서를 제출했다.

370) 김운태, 1992, pp. 250.

371) 서주석, 2008. pp. 255 각주 15번).

372) *FRUS* 1947, VI 1947년 7월 24일, pp. 714-731.

하지만, 여전히 국제연합에 남한 단독정부 수립 안을 상정하여 소련과의 마지막 협상 가능성을 배제하지 않고 있었던 미 국무부는 미군정의 경제전문가들이 한국의 장기적인 경제 부흥을 목표로 건의한 경제원조계획을 받아들이지 않으려고 하였다.³⁷³⁾ 그리고, 이러한 입장은 1949년 중국대륙이 공산화 될 때 까지 변하지 않았다. 기본적으로 트루먼 독트린의 방침은 유럽 등에 비해 전략적 중요성이 떨어지는 한국에서 남한이 북한에 대항하여 생존력 있는 정부를 구성함으로써 미군이 자연스럽고 품위 있게 철수할 수 있는 여건을 마련하는데 있었다. 즉, 최소한의 경제적 지원이 정치, 이념상의 효과로 이어짐으로써 미국의 막대한 군사력의 투입을 피하고자 하는 것이 한국에서의 트루먼 독트린의 방침이었다.

1948년 4월2일에 보고된 미국 NSC 8(National Security Council: 국가안전보장회의) 보고서(Report)는 이러한 방침을 압축적으로 잘 보여주고 있다. 이 보고서는 소련이 대 한국정책의 주요 목표가 궁극적으로 소련의 한반도 지배에 있다는 사실을 인정하면서도 인력과 자금의 한계를 고려하여 미군을 철수시키기로 결정하였다. 그러면서도 미군 철수 후 초래될지 모르는 남한의 경제적 붕괴를 방지하기 위해 미국의 경제 원조를 확대하여 실행 가능한 한계 내에서 남한의 정부를 지원하기로 결정하고 있었다.³⁷⁴⁾

그런데, 이미 맥도널드³⁷⁵⁾와 미국 육군부 관리들이 인정하고 있었던 것처럼 당시 미국은 부족한 인적자원과 물적 자원을 한국에 투입하여 큰 곤란을 겪고 있었다.³⁷⁶⁾ 실제로 당시 미군정의 점령비용을 60년간 국

373)국회도서관 입법조사국, 『선진제국의 대 아시아 경제협력』, (서울: 국회도서관, 1964), pp. 433-471.

374) *National Security Council Report 8 3b*, 2, April, 1948, *DNSA(Declassified National Security Archive)*, ; *FRUS* 1948, VI, 1948년 4월2일, pp.1163-1169.

375)맥도널드는 미군정 기간 동안의 자원부족의 문제를 지적하고 있다. 즉, 그에 따르면 미국이 소련과 한반도 통치에 대한 합의에 도달할 때 까지 적극적인 프로그램을 수행하려 하지 않아 미국이 자원을 배치할 때 한국의 우선순위가 낮았으므로 한국의 국가형성 기 동안 미국은 자원부족과 정책 및 계획 부족으로 인해 효과적으로 활동할 수 가 없었다고 지적하고 있다. 맥도널드, 2001. pp 28, pp. 233.

376)이미 전술한 것처럼 1947년 1월 초에 미 육군성 관리들은 주한미군의 인력과 물자부족 문제가 너무나 심각하여 이 상태로는 남한을 계속 점령하는 것이 불가능하다고 판단하고 있었다. *FRUS* 1947, VI, 1947년 1월 27일 「Vincent to Marshall」, pp.601-603.

가건설의 사례들을 종합하여 수치화 한 랜드 연구소의 연구와 비교하여 보면 한국을 운영하는데 투입된 자금이 굉장히 작은 액수였음을 알 수 있기 때문에 미군정시기부터 취약국가로써의 출발은 불가피한 것이었다. 다음은 미군정 3년 동안의 점령비용을 계산한 표이다.

회계연도	병력급여	병력유지비	GARIOA	OFLC	총계
1946년	89,000	85,500	27,800		202,300
1947년	82,000	74,300	96,400	24,928	277,628
1948년	84,300	67,500	92,700		244,500
총계	255,300	227,300	216,900	24,928	724,428

표II-14) 미군정의 점령비용³⁷⁷⁾ (단위: 천 달러)

이를 토대로 랜드 연구소(RAND Corporation)의 연구가 제시하고 있는 국가건설 비용과 종합, 비교하여 보면 표II-15)와 같다. 결론적으로 60여년의 편차와 4배 더 많은 인구, 환율의 차이 등을 고려할 때 미군정의 경우 약 1/25 정도에 불과한 정도의 비용만을 투입했다. 그리고, 이렇게 충분한 비용이 투입되지 않았으므로 비공식적인 추가비용이 외부에서 유입되어야만 했으며 이는 그만큼 관리들에 의해 비합법적인 조세수입이 발생할 수 있는 가능성이 높아짐을 의미한다. 즉, 전 세계에서 위기를 관리하는데 투입되는 막대한 자금이 큰 부담을 느끼고 있었던 미국이 상대적으로 전략적 중요성이 떨어지는 한국 지역에서의 조기철군을 목표로 관리 비용을 한국사회에 전가함으로써 생존을 위한 부패가 필연적일 수 밖에 없는 사회구조를 조장한 셈이라고도 볼 수 있다.

377) 이는 박찬표, 2007. pp. 314. 를 재인용한 것이나 본 연구는 여기에 1947년 미국 해외청산위원회 (OFLC: Office of the Foreign Liquidation Commissioner) 가 차관 형식으로 제공한 총 24,928천 달러 규모의 유상원조를 합산하였다.

378) “제1회 총인구조사 결과(1949년 5월1일 기준: 1949년 6월16일 발표,” 국사편찬위원회, 『실록 대한민

	미군정 시기 한국		랜드연구소 표준모델국가(평화집행활동)
인구	2,100만(1949년) ³⁷⁸⁾		500만
1인당 국민소득	40달러 ³⁷⁹⁾		500달러
경찰 병력 ³⁸⁰⁾	1945년	15,000명	60,000명(1,5000명*4)
	1946년	22,620명	
	1947년	28,552명	
	1948년	35,000명	
경찰 예산 ³⁸¹⁾	1945년	202.5백 만원	7천 2백만 달러 (1천 8백만 달러*4)
	1946년	147.0백 만원	
	1947년	2,016.5백만원	
	1948년	2.4 십억원	
군대 병력 ³⁸²⁾	1945년	77,643명	20-40만 (5-10만*4)
	1946년	44,382명	
	1947년	58,985명	
	1948년	75,492명	
국 방 비 ³⁸³⁾ 예산	1945년	0.1백만원	2억 달러 (5천만 달러*4)
	1946년	826.5백만원	
	1947년	1,991.0백만원	
	1948년	8.1 십억원 ³⁸⁴⁾	
국가건설 비용	약24억 달러		약 624억 달러

국사 자료집: 한국경제 정책자료1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 333.

379)국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집 2 한국경제 정책자료2(1950.1-1950.6)』, 2010. pp. 3.

380)HUSAFIK, 『주한 미군사』 제3권, 1988. pp. 439.와 각각의 *Summation*은 이길상, 『미군정 활동 보고서』, 1-6권, 1990, 을 G-2 Report는 HQ, HUSAFIK G-2 P/R 1-7권, 1988-1989. 참조.; *Summation* 및 G-2 Report를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 215 <도표 V-3>.

381)최광, 1989. 과 산업은행 조사부, 1955. 를 참조

382)남조선 국방경비대의 수를 파악하기 위한 G-2 Summary는 HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5 권, 1990. 과 G-2 Summary를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 167 <도표 IV-4>. 주한미군의 수는 박찬표., 2007, pp. 214의 표<4>미 전술군 및 군정 요원 규모 추이와 pp. 216의 <표6> 조선경비대, 해안경비대 증강 추이를 각각 인용하여 작성하였음.

383)내무부 치안국, 『한국 경찰사2』, 1973, pp. 295. 과 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집 한국경제 정책자료1: 1948.8-1949.12』, 2010, pp. 691. 참조.

384)최광, 1989, 과 산업은행 조사부, 1955. 를 참조.

표II-15)국가건설 비용³⁸⁵⁾

따라서, 미 국무부 극동국 과장이었던 존 빈센트(John Vincent)가 1957년 6월 30일자 뉴욕 타임즈(New York Times)에 보낸 편지를 인용하여 한국전쟁 때 까지 “미국의 대한원조는 이렇다 할 만 한 것이 없을 정도로 불충분했으며 간헐적으로 행해졌다”고 기술한 핸더슨의 주장은 상당히 정확한 지적이다.³⁸⁶⁾ 실제로 미군정 시기에 미군정의 곡물수집과 배급, 적산불하 등을 둘러싼 공무원들의 부정이 벌어졌고 이에 대한 국민들의 불만을 목격한 좌익세력들은 이를 다음에 기술할 노동쟁의와 파업의 가장 큰 대의명분 중 하나로 제시하였기 때문에 악순환이 반복될 수 밖에 없는 구조로 작용하였다.

385)James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Beth Cole DeGrasse, *The Beginner's Guide to Nation-Building*, (RAND NATIONAL SECURITY RESEARCH DIVISION: RAND Corporation, 2007).

386)핸더슨, 2000. pp. 236.

III. 내란의 시작(1946년-1948년)

해방직후부터 한국전쟁을 전후한 시기에 사상검사로 유명했었던 선우중원은 사회가 혼란하고 무질서한 가운데 물가가 치솟고 민생고가 심해지게 되자 공산당 세력이 이를 공산혁명을 위한 절호의 구실과 기회로 활용하였다고 주장하였다.³⁸⁷⁾ 나아가, 그는 해방 직후부터 한국전쟁 이전까지 공산당의 활동이 4단계로 전개되었다고 지적하고 있는데 이에 따르면 1946년 9월부터 1단계인 파업을 중심으로 한 공산당의 정치투쟁단계가 나타나게 되었다. 또, 스스로를 신 수정주의자로 자처했었던 메틸은 공산당의 투쟁단계를 역시 4단계로 지적하고 있는데 그의 설명에 따르면 1946년 가을부터 제2단계인 대중봉기단계가 나타나게 되었다. 이들 외에 공산당의 투쟁을 3단계로 분류하고 있는 김점곤의 설명에서도 제2단계에 해당하며 합법적인 정치투쟁과 폭력투쟁이 병행되고 있었던 1946년 9월은 합법적인 정치투쟁이 점차 폭력투쟁으로 전환되고 있었던 중요한 시점이었다.

즉, 1946년 9월을 시작으로 합법적으로 공산화 작업을 실시하였던 정치투쟁의 단계가 끝나고 폭력투쟁을 중심으로 한 대중봉기 단계로 전환되어 사실상의 내란기가 시작되었다. 그리고, 1947년도 부터는 일부 게릴라 부대가 등장하고 38선 등지의 국경에서 충돌이 발생하기 시작하는 한편 파업과 시위를 중심으로 한 본격적인 폭력투쟁이 전개되어 정부 수립을 방해하였다. 이에 따라 이미 1948년 초 부터는 그 양상이 사실상 비 정규전으로 접어들고 있었다.

다음으로 여수, 순천 사건이 발생한 1948년 10월 부터는 한국군 내부의 반란을 유도하고 게릴라 부대를 편성하는 한편 북한으로부터 파견된 유격대가 침투하여 비 정규전이 격화되었다. 그리고, 이에 따라 주한 미군의 철수가 완료되고 북한의 침략설이 대중차원에 까지 유포되고 있었던 1949년 중반을 절정으로 비 정규전이 절정에 오르게 되어 정규전 시작의

387) 선우중원. 1986. pp.49.

전 단계에 도달하게 되었으며 북한이 무력통일을 결심하게 된 1950년에 이르게 되면 소규모 재래전 단계로 접어들고 있었다.

	선우종원	김점곤	유재홍	존 메릴
제1단계	정치투쟁	1945년-1946년: 합법적인 정치투쟁 단계	1945-1946년: 합법적으로 정치분야에서의 적화작업이 진행됨	1945-1946년: 정치적 단계
제2단계	정치투쟁 → 폭력투쟁	1946년-1947년: 합법적인 정치투쟁과 비합법적인 폭력투쟁의 병행	1947년-1948년 여름: 남조선 노동당을 이용하여 정부수립을 방해하거나 정부를 전복시킴.	1946년 가을: 대중봉기단계
제3단계	게릴라부대편성	1948년-1950년: 폭력투쟁	1948년 가을-1949년: 한국군 내부의 반란 유도 및 유격대 파견	1948년 초-1950년 초: 비정규전 기간
제4단계	게릴라전의 격화 및 정규전 시작의 전 단계		1950년 여름: 무력통일	1950년-1950년 6월: 소규모 재래전 단계

표III-1) 선우종원, 김점곤, 유재홍, 존 메릴의 단계별 분류 비교

이렇게, 1946년 9월부터 대중봉기로 인한 사실상의 내전상태가 전개됨에 따라 자원투입의 부족으로 인해 특히 능력이 취약하였던 국가의 치안, 안보분야의 업무를 우익청년단체들이 보좌하기 시작하였다. 그리고, 이들 중 일부는 정부수립이 구체화되기 시작한 1947년 7월 경 부터 그 인원을 확충하고 있었던 군대와 경찰의 일원이 되어 국가공식조직으로 포섭되었으며 나머지 청년단원들 역시 1948년 5월의 초대 국회선거를 저지하여 정부수립을 방해하기 위해 폭력투쟁을 전개하고 있었던 좌익 단체들과 대항하게 됨으로써 국가건설에 본격적으로 참여하게 된다. 그러나, 동시에 국가의 취약성을 의식하여 이를 내색하지 않기 위해 강압적으로 폭력을 행사한 이들의 지나친 개입은 대중들의 거부감과 분노를 자극하여 사태를 악화시키기도 하였는데 대표적인 사례가 제주 4.3사태였다.

한편, 1947년 7월 제2차 미, 소공동위원회가 결렬되어 한반도에 통일된 단일 민족국가가 설립될 수 있다는 희망이 점차 사라지게 됨에 따라 1947년 7월 시기부터 우익 진영 내부에서도 사실상 소련에 의해 국가가 형성된 북한에 대항하여 남한 지역에도 근대국가를 건설해야 한다는 현실주의의 입장과 반드시 통일된 민족국가를 건설해야 한다는 민족주의 사이의 분열이 심각해졌다.

따라서, 남과 북의 국경분쟁이 서서히 시작된 1947년 중순 무렵을 계기로 소련 역시 한반도를 경제적으로 종속시키려는 미국의 지원을 받은 친일파 경찰과 관리들이 민중을 억압하고 있다면서 민족주의적 감정을 본격적으로 자극하기 시작하였다. 당시 소련은 김구와 김규식 등을 지지하던 중도 온건세력의 미국에 대한 비판을 접하면서 미국의 위신이 남한에서 하락하고 있다고 판단하고 있었다. 실제로 소련은 미국이 한국인들을 기만하면서 소련에 협조하고 한국 국민의 의사와 상반되는 행위를 하고 있다며 미국에 대한 비난을 서슴치 않고 있었던 이들의 비판을 이용하려고 하였다.³⁸⁸⁾ 따라서, 소련은 한국인들의 민족주의 감정에 호소한 선전을 강화할

388)박종효, 2010, 「미국의 모순적인 한국 신탁안과 통일정책: 1947년 7월3일 (뉴욕 타임스-파스)」, pp.

것을 북한과 좌익세력들에게 주문하게 되었다. 그리고, 이를 통해 당시 본격화되고 있었던 남한 지역에서라도 서구식 근대국가를 건설해야 한다는 입장과 북한 까지를 포함한 국가가 건설되지 않으면 진정한 민족주의 국가 건설이 아니라는 우익 진영 내부의 갈등을 더욱 자극하게 되었다. 예를 들어, 이전에는 ‘이승만이 미국의 앞잡이라면 김일성 역시 소련의 앞잡이’라는 양비론적인 내용을 담은 뼈라가 유포되어 김일성의 심기를 자극하였다면³⁸⁹⁾ 점차 남과 북 모두 비난의 초점이 이승만에게 집중되는 방향으로 전개되었다.

다음으로 미군정과 하지에 대해서는 우익들을 격려하여 좌익들에 대해 테러를 일삼고 있다고 지적할 것을 주문하였다. 언론을 통해서도 친일파들에 대한 자료를 출간하여 이들이 왜정 때 무슨 짓을 했고 지금은 무슨 짓을 하는지 폭로하는 한편, 미국이 원조라는 미명 하에 남조선을 식민지로 만들기 위해 남조선 단독정부 수립을 획책하고 있으며 일본인들이 남조선에서 미곡을 반출해 갔던 것처럼 미국 역시 남조선의 물자를 다 써서 없애버렸기 때문에 인민들의 생활이 왜정 때 보다 훨씬 악화되었다고 선전할 것을 독려했다.³⁹⁰⁾

이에 따라 남한 대중들의 비난 역시 일제 시기보다 못한 농민들의 생활수준과 친일분자 청산 요구에도 불구하고 여전히 일제 시기에 일본을 위해 일한 많은 사람들이 그대로 경찰에서 일하고 있는 현실을 비판하는 것에 집중되어지게 되었다.³⁹¹⁾ 그리고, 이렇게 민족주의적 감정을 자극하는 주장들은 1948년 4월3일 발생한 제주 4.3 사태를 계기로 본격화되어 8월에 대한민국이 성립한 이후 만연하게 되었고 신생 대한민국이 국가안보 등의 문제로 인해 국가형성에 관한 민족주의적인 주장을 충분히 수용하지 못함으로써 이념적 자원이 훼손되고 ‘취약국가’의 악순환이 반복되는 결과로 이어지게 되었다.

258.

389)전현수 역, 2004, 「1946년 12월24일」, pp. 61.

390)전현수 역, 2004, 「1947년 8월29일」, pp. 154.

391)전현수 역, 2004, 「1947년 7월19일」, pp. 102-105.

한편, 소련은 1947년 10월 28일과 29일 유엔 총회에 한반도 문제 해결을 위한 남과 북의 인민대표 초청 결의안을 제출하는 한편, 조선민족 스스로가 정부를 구성할 수 있는 기회를 부여하기 위해 미국과 소련이 동시에 철수할 것을 결의한 안건을 상정하였다.³⁹²⁾ 따라서, 1948년 1월 8일에 한국을 방문했었던 국제연합의 한국 위원회 역시 결과적으로는 소련의 북한 입국 거부로 인해 남한 지역에 국한된 선거를 실시하기로 결정하게 되었지만 이러한 한국의 민족주의적인 흐름을 무시할 수 없었다.

실제로 1948년 3월4일에 미군정청이 남한 지역에서의 선거를 실시하기 위해 15명의 한국인 중앙선거위원회 위원을 임명하였으나 불과 3일 전인 3월1일 김구의 지지자들 1,000여명이 단독 선거를 반대하는 시위를 벌였다. 이를 접한 국제연합 한국위원회 역시 가능한 한 끝까지 남, 북한에서 동시에 총선거를 실시해 단일 민주 정부를 수립하자는 한국 내부의 민족주의적 목소리를 지원함으로써 자신들이 한반도의 분단을 고착화 시킨다는 비난을 면하려고 노력하였다. 그리고, 그 결과물로 1948년 9월 10일까지 미국과 소련 양 국의 군대가 한반도에서 철수한다는 안이 나오게 되었다. 이에 따라 제1공화국 출범직후 국회 내에서 소장과 의원들이 민족주의적 이유를 들어 미군 철수를 주장하게 되었으며 국가는 국가의 생존을 위해 미군의 계속적인 주둔이 필요한 현실 속에서도 이러한 민족주의적 요구를 반영하기 위해 한동안 고민할 수 밖에 없었다.

1. 노동쟁의와 파업

전술한바와 같이 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 전 까지 미군정이 적극적인 국가 건설에 나서지 않음으로써 경제사정이 점

392) 박종효, 2010, 「소련이 UN 총회에 상정한 조선 문제 결의안: 1947년 10월28일: 소련 대표단에 의해 UN총회 제1위원회에 상정한 “남, 북조선 인민대표 초청결의안”(Dok-A/C 1/229)」, 1947년 10월29일 소련 대표단에 의해 UN제1위원회에 상정한 “남,북 조선에서 동시 미, 소군 철수 결의안”(Dok-A/C 1/232)」 pp. 264.

점 어려워졌고 노동자와 농민들의 불만도 커졌다. 실제로 1947년 1월21일 소련군 연해주 군관구 사령부에서 소련 외무성에 보낸 정세 보고서에서도 지난 2년간 미군정이 남조선에서 경제, 정치 어느 문제 하나도 해결하지 못함으로써 미군정 하에서의 인민의 생활이 과거 일제와 비교해 더욱 어려운 실정이라고 지적하고 있었다.³⁹³⁾

특히, 당시 한국민들의 가장 큰 불만은 로빈슨이 지적한 것처럼 식량과 농업문제였다. 먼저 해외로부터 귀국한 사람들과 월남민들로 인한 인구증가로 인해 더 많은 식량생산이 요구되었다. 이를 위해서 북한지역에서 생산되던 화학비료와 농업 물품들이 필요했지만 소련과 협상이 결렬됨으로써 충분한 공급이 이루어지지 못했다. 또, 미군정은 당시 한국 농경지의 12.5%를 차지하고 있었던 가장 비옥한 귀속 농경지를 제대로 관리하지 않고 방치하였다. 즉, 미군정이 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬된 1947년 7월까지 생산력이 높은 농경지에 대해 적극적인 불하에 나서지 않음으로써 식량문제가 악화되었다.

미군정은 식량문제를 해결하기 위해 한국의 농부들로부터 수확물을 수집하려고 하였지만 미군정이 책정된 가격이 지나치게 낮았기 때문에 농부들은 자신들의 수확물을 암시장에 내다팔려고 하였다. 다음의 표II-2)를 살펴보면 미군정이 제시한 가격은 자유시장가격의 절반에도 훨씬 미치지 못하는 20-30%대에 머물고 있었다.

	1945	1946	1947	1948	1949
자유시장 미가	10.78	65.67	111.92	176.52	191.08
정부수매 가	1.32	23.84	26.31	49.33	106.88
정부수매 가/자유	12	36	23	28	55

393)박종효 편역, 2010, 「1947년 1월21일 연해주 군관구 사령부에서 외무성에 보낸 남, 북조선의 정세 보고서: 남조선 정세」, pp. 238.

시장미가					
------	--	--	--	--	--

표III-2) 1945-49년 자유시장 미가와 정부수매가 비교³⁹⁴⁾

미군정은 유인책으로 미국으로부터 수입된 화학비료와 곡물들과의 교환을 농민들에게 제시했지만 소용이 없자 국가적 차원에서 경찰과 행정 기구를 총 동원하여 곡물 수집에 나섰다.³⁹⁵⁾ 그 결과 당초 1945년과 46년 각각 목표량의 5.3%와 48%에 불과했던 곡물 수집량이 82.9%까지 상승하게 되는 큰 성과를 거두게 된다.³⁹⁶⁾ 하지만, 전술한바와 같이 미국의 행정력이 충분히 수립되지 못한 시기였기 때문에 지주와 경찰 관료들 중심으로 구성된 지역위원회에 의해 행해진 곡물 수집은 강제력을 수반하여 농민들의 강한 반발에 부딪히게 되었고 이는 이후 1946년 9월의 대규모 파업과 10월 1일 대구사건의 가장 큰 요인의 하나로 작용하게 된다. 근본적인 문제는 전술한 것처럼 충분한 국가운영 자금이 투입될 수 없었던 것에 있었지만 계획대로 1946년부터 주한미군의 철수를 감행했던 미국이 이에 상응하는 한국인 요원들을 충분히 보충하지 않았으므로 미군정은 기존의 한국인 요원들에게 크게 의존할 수 밖에 없었다.

그런데, 전술한 바와 같이 국가 예산 중 에 행정비와 사법 경찰비에 할애된 비중이 작았기 때문에 한국인 관리들과 경찰에게 지급되는 봉급 역시 적었다. 물론, 이들에게는 특별배급이 실시되어 부족한 봉급을 일부 보충해주고 있었지만³⁹⁷⁾ 이들 역시 일반인들과 마찬가지로 특히 경제가 어려웠던 1946년과 47년에 큰 어려움을 겪고 있었다. 경찰의 경우 봉급보다는 이른바 ‘자발적 기부’에 생활을 의존하였는데, 실제로 핸더슨이 지적한 것처럼 경찰의 금품강요는 1946년과 1947년에 일상적인 일이 되었다. 로빈슨 역시 미군정에 고용된 조선인들에게 지불된 봉급으로는 최소한의 생

394) 농수산부 편, 『한국 농정사』, (서울: 농수산부, 1978).

395) 로빈슨, 1988. pp. 242-244.

396) 조선은행조사부, 『조선경제연보』, (서울: 조선은행, 1948), I-242, I-243, I-248.

397) 『조선일보』, 1944년 3월30일. ; 『동아일보』, 1946년 4월7일.

활비도 감당할 수 없었기 때문에 공무원들이 기본적인 생활을 유지하기 위해서는 부정한 소득을 취하지 않을 수 없었다고 지적한다.

전술한 랜드 연구소의 연구에 따르면 경찰에게 1인당 국민 소득의 2-3배를 월급으로 지불할 것을 권고하고 있었지만 1945년 9월 당시 한국의 경찰에게 봉급으로 지불된 금액은 당시 국민평균 소득의 2-3배인 80-120달러가 아니라 3달러에 불과했다. 이에 비해 1946년 1월 경 소련 군정을 위해 일했던 번역원의 월급은 200루블 정도였는데,³⁹⁸⁾ 1949년 3월 경 스탈린의 환산에 따르면 1달러는 5루블로 계산될 수 있었으므로³⁹⁹⁾ 약 40달러의 월급을 받고 있었다. 또, 1950년 2월 경 소련 고등군사학교에서 교육을 받고 있던 북한의 위관 급 장교생도들의 경우 소위가 1,300루블 정도를 받는 것이 타당하고 판단하고 있었는데 이 역시 약 260달러 정도로 환산될 수 있다.⁴⁰⁰⁾ 결국, 이러한 자료들은 북한에 비해서 남한의 국가건설자금의 얼마나 부족 했었는지와 함께 소련과 미국의 관심의 차이를 단적으로 보여주고 있다.

따라서, 군정이 고용한 최말단의 공무원들과 경찰에 이르기 까지 독직과 부패가 횡행했다. 특히, 경찰들이 부정을 저지르는 주 수입원 중 하나는 이들이 암시장에서 거래하는 쌀과 미국산 상품들이었다.⁴⁰¹⁾ 그런데, 이들 상품들이 당시 경제난으로 고통을 겪고 있던 민중들에게 가장 절실히 필요한 물품들이었기 때문에 경찰에 대한 반감이 더욱 커질 수 밖에 없었다. 이렇게, 거의 모든 관공서와 사무실에는 부정부패가 만연하였고⁴⁰²⁾ 그와 함께 민중들의 미군정에 대한 혐오감 역시 증폭되었다.⁴⁰³⁾

특히, 행정이나 치안을 담당할 수 있는 주한미군의 철수가 시작되어

398)박종효, 2010, 「1946년 1월26일 소련 외무성 극동2과장 게네날오프가 외무성 인사과에 보낸 문서」, pp. 191.

399)박종효, 2010, 「1949년 3월 5일 스탈린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 311.

400)박종효, 2010, 「1950년 2월 2일 소련 외무성에서 소련 주재 북조선 대사관에 보낸 문서」, pp. 466.

401)로빈슨, 1988. pp. 140-141.

402)헨더슨, 2000. pp. 223.

403)헨더슨, 2000. pp. 229.

적은 수의 한국인 인력에 대한 의존도가 증가함으로써 대중들의 미군정에 대한 혐오감이 절정에 이르게 되었던 1946-47년 시기에 노동쟁의의 건수가 급증하였다. 다음의 표는 미군정 시기 노동쟁의 상황을 보여주고 있는데, 이에 따르면 노동쟁의는 1946년에 절정에 이르렀고 이때는 임금인상이 가장 큰 원인이었으나 1947년에는 해고반대가 가장 큰 원인으로 작용하고 있었다.

	건수	노동자 수	참가인 원수	원인(요구조건)							
				임금 인상	공장 폐쇄 반대	해고 반대	노동 시간 단축	감독자의 배척	조합 승인	후일 임금 지불	기타
1945년	1	308	308								
1946년	170	2,295	57,434	107	1	28	1	16	4	4	9
1947년	134	53,402	35,210	16		35	1	4	1	2	75

표III-3)미군정기 노동쟁의상황⁴⁰⁴⁾

한편, 당시 한국 인구 중 가장 비율을 차지하고 있던 농민들 역시 큰 어려움을 겪고 있었다. 미군정기의 유형별 소요 건수를 집계한 다음의 표III-4)에 따르면 해방직후인 1945년의 소요가 일본인 친일파나 경찰서, 관공서의 관리들 습격에 집중되어 있었다면 1946년 이후 부터는 점차 양곡수집반대와 식량요구 등의 생활문제로 전환되고 있었다. 따라서, 위의 설명과 마찬가지로 미군의 대거 철수가 이루어졌음에도 충분한 한국인 요

404)조선은행조사부 1948, pp. 158.

원들의 충원이 이루어지지 않고 약 1만여 명의 결원이 발생하여 국정운영에 차질이 빚어지고 있었던 1946년 하반기-1947년 상반기에 소요가 집중되었다.

		1945	1946			1947			1948			
		소계	상 반 기	하 반 기	소 계	상 반 기	하 반 기	소 계	상 반 기	하 반 기	소 계	총 계
농 업 관 계	양곡수 집반대	2	2	8	10	9	37	46	4	7	11	69
	식량요 구	5	5	14	10	24	1	1	2			31
	토지개 혁요구					2	1	3				3
	지주, 소작인 분쟁		1		1							1
	소계	7	17	18	35	12	39	51	4	7	11	104
경찰서습 격		34	4	172	176	25	8	33	13		13	256
일본인 친일파공 격		69							2		2	71
관공서,관 리공격		11		7	7	3	1	4				22
좌 우 시 위 충 돌	좌익에 의한	12	3	25	28	14	5	19	1		1	60
	우익에 의한	1	2	1	3	17	2	19				23
	좌,우 충돌	3	3	6	9	2	4	6				18
군정,미군,		4	1	5	6	1		1				11

군속공격											
지역, 행정 장악기도	6		3	3							9
찬탁시위	1					1	1				2
기타, 불명	8	2	11	13	2	3	5				26
총계	156	32	248	280	76	63	13 9	20	7	27	602

표III-4)미군정기 유형별 소요건수)⁴⁰⁵⁾

좌익은 이러한 사정을 파고들었다. 실제로, 1945년 12월에 결성된 좌익계열의 조선노동전국평의회(朝鮮勞動組合全國評議會)가 관계된 다음의 파업통계를 보면 파업의 건수와 참가 인원수가 미군정 인원의 대거 철수로 인해 국정 운영에 공백이 발생했던 1946년 9월부터 1947년 3월에 가장 집중되었다. 제 2차 미, 소 공동위원회가 결렬되어 미군정이 본격적인 국가건설에 착수한 1947년 7월부터는 파업의 건수와 파업 참여인원이 급격히 감소하다가 북한과 공산당 세력의 지령에 의해 본격적인 투쟁이 발생했던 1948년 2월에 파업건수는 다시 급증하였지만 파업 인원은 1946년 9월-1947년 3월 까지 의 절반에도 미치지 못하였다.

기간	건수	참가 인원수		피해	
			피살	피검	해고
1945.8-1946.8	1,299	266,998		1,090	2,331
1946.9-1946.10(총파업)	472	173,404	25	4,780	7,767
1946.11-1947.2	67	24,434		361	1,553
1947.3(총파업)	550	162,050		1,646	3,883

405)본 연구는 다음의 자료들을 재검토하여 잘못 기입한 1946년도 농업관계의 소계(34→35)와 1946년도 관공서, 관리 공격 소계(11→7)을 바로 잡아서 표를 작성했다. HQ, USAFIK G-2 periodic report 1-7 권(주한미군정보일지). 1988-1989. HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5권(주한미군주간정보요약), 1990.; 이해숙, 2008. pp. 469.

1947.4-1947.7	258	28,908		616	750
1947.8-1948.1	231	26,648		632	1,090
1948.2.7(총파업)	374	80,471	미상	1,607	1,216
계	3,371	722,913	25	10,741	18,599

표III-5) 조선노동조합전국평의회 관계 파업통계⁴⁰⁶⁾

2. 1946년 9월과 10월의 좌익의 봉기

1946년 5월에 ‘정판사 위조지폐사건’이 발생하자 미군정은 남조선로동당을 불법화하고 이에 연루된 인사들에 대한 체포령을 내린다. 그러자, 박헌영 계열의 공산당 세력들과 조선노동조합전국평의회는 미군정에 대항하기 위해 소련의 자금지원 하에 노동자들을 선동하여 1946년 9월에 철도, 운송업 노동자들이 중심이 된 전국적인 총파업을 전개한다. 표III-6)을 통해 알 수 있는 것처럼 좌익에 의한 우익세력의 공격 건수는 1945년과 46년 각각 12건과 28건을 기록하여 1건과 3건에 그친 우익의 건수를 훨씬 능가하고 있었다. 이렇게, 폭력시위 분야에서 초기의 유력한 지배자들이었던 공산주의자들은 1946년 까지 폭력의 소유에 있어서도 우파에게 우세를 보이고 있었다.

1948년 9월23일 부산 철도노동자 7,000명의 파업을 신호로 시작된 파업이 시작되었다. 9월24일에는 조선노동조합전국평의회 소속의 남조선 철도노동동맹 소속 노동자 4만 명이 고용주인 미 군정청 운수국을 상대로 쌀 배급 증가와 점심제공 임금 인상과 감원중지 등을 요구하면서 파업에 나섰고 이는 당시 악화일로의 인플레이션 증가와 식량 부족으로 고통 받고 있던 많은 노동자들의 공감을 불러 일으켰다. 다음날인 9월25일 철도 노동자들이 파업에 돌입함으로써 철도수송이 곧 마비되었고 같은 날에는 출판

406)조선경제사, 『조선경제요람』, (서울: 조선경제사, 1947), pp. 174.

노조가 파업하여 모든 신문의 발간이 정지되었다. 9월27일에는 우체국과 전화국으로 이어진 파업이 9월30일에 전기와 인쇄 분야 등 다른 산업분야 노동자들에게로 확대되었고⁴⁰⁷⁾ 10월2일에는 시내 전차 운전사와 차장들의 파업이 이어졌다. 하지 장군은 9월28일 파업이 선동자들에 의해 도발된 것이라고 비판했는데⁴⁰⁸⁾이는 사실이었다.

당시 파업을 주도했던 공산당 지도부는 북한에 주둔하고 있었던 소련군 사령부에게 파업방침을 문의했다. 9월9일 박헌영의 문의에 대해⁴⁰⁹⁾ 쉬떡꼬프는 재정지원을 위해 2백만 엔을 지급하고 임금인상, 체포된 좌익 활동가들의 석방, 미군정에 의해 정간된 좌익신문들의 속간, 공산당 지도자들에 대한 체포령 철회 등의 요구조건들이 받아들여질 때 까지 파업투쟁할 것을 지시하였다.⁴¹⁰⁾ 그러나, 이미 여러 번 전술한 것처럼 대규모의 미군 철수계획을 실천에 옮기고 있었던 미군정의 치안력이 이를 저지하기에는 역부족이었다. 사실, 그나마 상황이 더 악화되지 않은 것은 미국과의 협상을 염두에 두고 있었던 소련군이 인민위원회로의 권력이양을 총파업의 요구조건에서 사실상 배제하도록 권고하였기 때문이다. 소련 군정은 총파업을 미군정의 정책을 비판하는 수준으로 제한하고 미군정과 협상을 지시함으로써 총파업 투쟁이 미군정 타도의 직접적인 정권투쟁으로 발전하는 것을 사전에 차단하였다.⁴¹¹⁾

한편, 전술한 것처럼 당시 미군정은 인플레이션으로 인한 쌀 가격의 폭등을 막기 위해 쌀 가격을 통제하고 곡물 수집 령을 내리고 있었고 좌익세력들이 이에 대해 미국이 과거 한국에서 곡물 가격을 폭락시켜 경제적 착취를 행했던 일본의 경우를 흉내 내고 있는 것이라고 헛소문을 퍼뜨림으로써 미군정에 대한 저항감을 고취시켰다. 좌익 세력들은 이를 구실로 자신들의 시위를 전국 지역으로 확대시키려 하였고, 10월1일 대구 지역의 시위를 계

407)이경남, 『경향신문』, 1987년 4월 15일 「청년운동 반세기: (23)대한민청. 청춘」.

408)헨더슨 2000. pp. 229-230.

409)전현수 역, 2004, 「1946년 9월9일」, pp. 6.

410)전현수 역, 2004, 「1946년 9월28일」, pp. 20.

411)전현수 역, 2004, 「1946년 10월21일」 pp. 25-27.

기로 전국적인 규모의 폭력시위로 발전하게 된다.

당시, 대구 지역은 좌익세력들의 활동이 활발하여 ‘제2의 모스크바’로 까지 불리우고 있었다. 또, 당시 대구, 경북지역 공업의 35%만이 가동되고 있었고 약 32%를 기록하고 있었던 실업자 수 역시 전국에서 두 번째로 많은 규모였다.⁴¹²⁾ 이미 대구 지역의 실업률은 일제 시기였던 1938년 4월13일 당시에도 16.6%에 달할 정도로 높았으나 해방 이후 그 비율이 두 배로 증가한 것이다.⁴¹³⁾ 아울러, 다른 지역보다 뒤늦게 곡물 수집에 착수한 경상북도 미 군정청이 남한 전체수집 분 중 가장 많은 곡물을 수집⁴¹⁴⁾하는 과정에서 무리하게 경찰과 행정력을 동원함으로써 주민들의 원성이 확대되고 있었다.⁴¹⁵⁾ 그러나, 전술한 것처럼 대구, 경북지역에서의 경찰 지원률은 극히 저조하여 치안력이 충분히 확립되지 못하고 있었다. 이에 따라 1946년 초부터 표출되고 있었던 대구 주민들의 불만이 경찰관과 미군정 관리 살해라는 극단적인 무력시위로 전개됨에 따라 10월2일 미군정은 계엄령을 선포하게 된다.

시위가 대구 뿐만 아니라 인근 경북지역 등으로 확대되어 1945년 당시 보다 약 1만여 명이 감축된 미군과 남조선국방경비대, 경찰의 인력만으로는 이를 도저히 막을 수 없게 되자 1945년 12월21일과 1946년 5월 13일 결성된 ‘대한독립촉성전국청년단체 총연맹’과 ‘대한독립촉성 국민회 청년단’ 등을 중심으로 우익 청년단체들이 자발적으로 대구 사태 진압을 돕게 된다. 이미 ‘민주청년동맹’을 중심으로 ‘서북청년단’, ‘대한독립노동촉성총연맹’, ‘대한독립촉성국민회청년단’, ‘대한독립청년단’ 등의 우익청년단원 2천여 명이 9월에 개시된 철도, 운송노조 파업에 적극적으로 개입하여 약 3천 명에 이르는 우익계열 대한노동독립촉성노동총연맹 소속 노동자의

412)조선은행조사부 1948, 중 I-203, 와 USAMGIK, 「한국 인구조사」, pp.2. ; Cumings., 2001. pp. 468. 에서 재인용.

413)1938년 4월13일 당시 대구의 인구는 81,449명이었는데 이들 중 주민의 1/6에 해당하는 1,317명이 실업자였다. 박종효, 2010, 「1938년 4월13일(조선일보)」, pp. 134.

414)조선은행조사부, 『조선경제통계요람』, (서울: 조선은행, 1949), pp. 35.

415)정해구, 1988. pp. 86-99.

직장 복귀를 방어하고 있었다.⁴¹⁶⁾

또, 1946년 9월21일에 결성된 ‘대한독립청년단’ 역시 결성되자마자 9월29일부터 10월2일까지 8백여 명의 별동대를 중심으로 전 단원을 총동원하여 9월 총파업 진압에 전념하는 한편, 10월12일에는 서울시 인민위원회와 ‘민주주의 민족전선’, ‘조선민주주의 청년동맹’이 일제 패망 후 무단으로 점유하여 사용하고 있었던 종로구 안국동 로터리의 이문당 건물을 습격하여 탈취하였다. 이들은 이후 미군정청의 건물 사용허가 절차를 마친 다음 이를 자신들과 반탁전국학생총연맹 등이 사용하게 하였으며 좌익 측의 기관지였으나 9월3일 정간처분을 받았었던 현대일보를 인수하여 좌파 측의 선전에 대응하였다.⁴¹⁷⁾

이렇게 우익 청년단체들이 개입하기 시작함으로써 이들의 활동이 본격화되기 시작한 1947년 중반 이후에는 1946년 3월에 조직되었던 우익 계열의 ‘대한독립축성노동총연맹’이 좌익계열의 ‘조선노동조합전국평의회’의 규모와 조합원 수를 능가하는 결과가 초래된다. 1947년 9월 당시의 통계에 따르면 총 221개 조합에 39,786명의 조합원을 확보하고 있던 ‘대한독립축성노동총연맹’은 13개 조합에 2,465명의 조합원을 보유하고 있던 ‘조선노동조합전국평의회’를 크게 앞서고 있었다.⁴¹⁸⁾ 이렇게 급성장하게 된 ‘대한독립축성노동총연맹’은 1948년 5월10일 총 선거에 지도부인 전진환을 비롯한 다수 간부들이 출마하는 등 이승만을 적극 지지하며 국가건설 사업에 참여하게 된다.

한편, 1946년 9월과 10월을 계기로 시작된 공산주의자들의 파괴공작은 끊임없이 반복된다. 먼저, 많은 좌익 인사들이 대한민국 정부 수립을 방해하기 위한 파업을 벌이게 되는데 이것이 1947년 3월과 1948년 2월의 총파업이다. 또, 일부 좌익 인사들은 검거를 피해 산으로 달아나 한국전쟁의 전초전을 형성하게 되는 빨치산 활동을 전개하게 되고 이는 1948년

416)이경남, 『경향신문』, 1987년 4월 15일 「청년운동반세기: (23)대한민청. 청춘」.

417)이경남, 『경향신문』, 1987년 7월 8일 「청년운동반세기: (35)대한독립청년단」.

418)조선은행조사부 1948, III-156.

의 여순, 순천 반란사건과 1950년 봄 까지 전개된 게릴라 활동으로 이어지게 된다.

먼저, 좌익세력들의 빨치산 활동은 1946년 10월에 시작되는데, 빨치산 부대의 존재는 당시 소련 군정의 쉬뛰꼬프에게 향후 공산당의 행동방침을 문의해 온 조선공산당의 보고를 통해 확인할 수 있다. 북에 있었던 박헌영 역시 이들 빨치산 부대들의 식량과 탄약이 부족하다고 호소하면서 향후 투쟁방침에 대한 교시를 내려줄 것을 요청하고 있었다.⁴¹⁹⁾ 이후, 이들 빨치산 부대 중 일부는 북으로 넘어와 소련군에게 일자리를 주선해줄 것을 요청하기도 하였는데, 쉬뛰꼬프는 이들을 무장해제 시켜 조사하고 잠시 동안 붙잡아 두었다가 남한으로 귀환시키든가 억류하라고 지시하였다.⁴²⁰⁾ 이렇게, 쉬뛰꼬프는 북한이 무장투쟁의 배후 기지로 전화될 가능성을 차단하고자 하였는데,⁴²¹⁾ 이는 북한의 국가건설이 충분히 이루어지기 전까지 미군정과의 마찰을 최대한 피하려 했기 때문이었다.

한편, 이들 도주 좌익세력들 중 일부가 1948년 2월7일 총파업과 제주 4·3 사건 이후 전라남도 곡성군과 구례군 일대에서 ‘야산대’로 불리던 무장 유격대로 전환했고, 야산대 중 일부가 1948년 여수·순천 사건 이후 군 정규 부대에서 전환한 유격대로 흡수됨에 따라 본격적인 게릴라 활동이 시작된다. 이에 따라, 1948년부터 5개의 유격지구들이 형성되었으며 그 명단은 다음과 같다. 1. 호남 유격지구(전남의 나주군, 영광군, 함평군, 장흥군 평야 지역), 2. 지리산 유격지구(지리산을 중심으로 남쪽의 백운산과 북쪽의 덕유산에 연결하는 전남, 경남, 전북의 산악 지대), 3. 태백산 유격지구(태백산과 소백산 국망봉을 중심으로 남쪽으로는 안동군과 청송군에 이르는 강원 남부와 경북 북부의 산악 지대), 4. 영남 유격지구(경북 경주군, 영천군, 영일군, 청도군 등 대구 주변과 경남 양산군, 울산군, 동래군 주변 지대), 5. 제주도 유격지구(제주 4·3 사건의 여파로 형성된 제주도 한라산

419) 전현수 역, 2004, 「1946년 10월21일」, pp. 27.

420) 전현수 역, 2004, 「1947년 1월4일」, pp. 71.

421) 전현수, 『해제: 한국현대사와 소련의 역할(1945-48)-쉬뛰꼬프 일기를 중심으로』, 전현수 역, 2004, pp. 23.

일대 지역).

1948년 6월 평양에서 발족한 조국통일민주주의전선 결성 대회는 지리산의 유격대에서 보내온 전갈을 소개 하면서 조국통일민주주의전선의 결성의 핵심 과제 중 하나로 유격대와 연계성을 강조했다. 이에 따라 좌익 세력들과 토벌대 사이의 유격전 역시 새로운 단계로 접어들었다. 즉, 북한 조선민주주의인민공화국정권이 일원적으로 남쪽의 유격전을 지휘할 수 있는 기구인 조선인민유격대를 1949년 7월에 창설하여 북한 정권의 본격적인 지원을 통해 조직체계가 정비되고 북한 지도부의 선도에 따르는 방향으로 유격전의 양상이 전개됨으로써 남과 북의 체제경쟁 양상으로 변모하게 된 것이다.⁴²²⁾

3. 좌, 우익 청년단체들

1946년 9월과 10월의 좌익들의 총파업과 대규모 항쟁 시부터 국가의 부족한 물리력을 보충하기 위해 자발적으로 미군정을 도왔던 우익 청년단체들은 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회 결렬을 계기로 본격적으로 국가건설 활동의 전면에 나서게 된다.

이미 살펴본 것처럼 좌익세력들은 1946년 9월과 10월 이전시기까지 폭력행사와 청년단 조직에 있어서 우익에 비해 상대적으로 우세하였다. 그러나, 1946년 9월과 10월을 계기로 좌익 세력들이 점차 불법화되기 시작하고 우익 청년단체들이 우세를 점하게 되었다. 즉, 좌익 청년단체들은 1945년 8월과 12월까지 우익 청년단체에 대해 크게 우세하였으나 1945년 가을부터 임시정부와 이승만이 귀국함에 따라 열세를 만회하기 시작한 우익 청년단체들이 1946년 3월부터 6월까지 남한 각지를 돌며 전개된 이승만의 순행을 계기로 ‘한국광복청년회’, ‘대한독립촉성 전국청년단체

422)이선아, 「한국전쟁 전후 빨찌산의 형성과 활동」, 『역사연구』 제13호, (서울: 역사학연구소, 2003), pp. 187-188.

총연맹', '대한독립촉성국민회청년단'등이 세력을 과시하며⁴²³⁾ 좌익 청년단체들과 치열한 경쟁을 벌이게 되었다. 실제로 이승만은 당대의 정치인들 중 사조직을 통한 대중 동원에 에 가장 능숙했었는데 소련군정문서의 1946년3월28일자 보고에 따르면 김원봉은 이승만의 영향력 하에 있는 조직화된 군중의 수를 대략 10만 명 정도로 평가하고 있다.⁴²⁴⁾ 이후 1946년 9월과 10월을 계기로 수세에 몰리게 된 좌익 청년단체들은 1948년 도 부터 지하 조직화되었다.

해방 시기 최초로 출현한 청년단체들은 좌익과 우익의 대립이 본격화 되지 않았던 1945년 8월과 9월 사이에 활동하였으며 좌, 우익이 함께 연합한 경우들이 많았다. 이들 단체들을 결성 순서대로 정리해보면 다음과 같다. 1. 건국치안대(1945년 8월16일)→2. 건국학도대(1945년 8월16일-8월25일)→3. 조선 학도대(1945년 8월25일-9월25일). 당시 좌, 우익이 대립하지 않고 함께 연합할 수 있었던 가장 큰 이유는 전술한바와 같이 해방직후의 인적 자원의 취약성에 있었다.

해방직후 전직 조선인 경찰은 '친일파'라는 사회적 분위기에 의해 8월15일부터 9월8일 사이에 한인 경찰관의 80%가 사라졌으므로 국내의 사회, 경제적 질서를 유지하고 치안을 담당할 수 있는 인적자원에 큰 공백이 발생하였다. 따라서, 해방직후 혼란이 극에 달하자 당장의 치안을 유지하기 위해서 거의 모든 계급과 계층으로 구성된 인적자원이 동원되어야 했고 지식인들과 깡패, 부일 협력자 등이 모두 자신들의 정치적 성향과 관계없이 건국준비위원회의 깃발 아래 일치단결하였다. 예를 들어, 김동인과 같은 문인이 보안 대대장으로 동원되어야 만 했고,⁴²⁵⁾ 김두한 역시 대원들의 65%가 전과자 출신으로 구성된 치안특별 감찰대를 조직하여 건국준비위원회를 위해 일했다.⁴²⁶⁾ 또, 건국준비위원회의 보안대 역시 조선인 경찰관

423)이경남, “경향신문”1987년 6월 24일 「청년운동 반세기: (33)광복청년회」.

424) 『러시아연방 국방성 중앙문서보관소 소련군정문서, 남조선 정세 보고서』, 1946~1947 I. 러시아연방국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 12 5. 「구두 정보 보고 № C-6」, 1946년 3월 28일.

425)이영근, 1990.

중심으로 되어 조직되어 종로 경찰서를 그 본부로 하고 있었으며⁴²⁷⁾, 일본군 학병 소위출신이었던 백남권 역시 해방 후 건국준비위원회 남도부의 연락을 받아 일본군복을 입은 치안대장으로 일본군 무장해제를 시켰다고 증언하고 있다.⁴²⁸⁾

한편, 조선 학도대를 비롯한 단체들은 여타 청년단체들과의 협조 하에 일본인 소유의 모든 산업부문의 기업체를 접수, 관리하기 시작하는 등의 활동을 전개하였다. 이는 퇴각하는 일본인들에 의한 파괴행위와 재산은닉 및 재산도피행각에 대응하여 기업체들을 안전하게 보존하고 관리하기 위한 목적으로 전개된 것으로 후진적이었던 식민지의 사회, 경제적 구조를 파괴하고 새로운 민족국가건설을 위한 물적, 경제적 자원구축을 위한 토대를 마련하려는 것이었다.⁴²⁹⁾ 그럼에도 불구하고, 좌익 청년단체들이 우익 청년단체보다 빠르게 결성되었는데 이는 임시정부와 이승만 귀국 이전에 좌익이 주도권을 잡았던 여운형의 건국준비위원회와 인민공화국의 영향이 컸다. 1945년 8월 해방 시기부터 좌익 청년단체들의 주요 활동을 결성일자별로 정리하여 보면 다음과 같다.

결성 및 활동 일자	단체명	주요활동
1945년 8월 18일	①조선 공산주의 청년동맹	장안과 공산당에 의해 조직되었다가 9월 조선공산당의 재건으로 인해 조선공산당의 외곽조직이 되었다.
1945년 8월23일	②조선 학병 동맹	귀환 장병들을 주축으로 왕익권과 이춘영을 각각 위원장과 부위원

426) 김두한, 『피로 물들인 건국전야 : 김두한 회고기』, (서울: 연우 출판사, 1963), pp. 97-99.

427) 『매일신보』, 1945년 8월 17일 「조선건국준비위원회 보안대 조직」.

428) 『제4부 백남권』, 한국민족문화연구원, 한국민족문화연구소편, 2001. pp. 177.

429) 김행선, 『해방정국 청년운동사』, (서울: 선인, 2004), pp. 58-59.

		<p>장으로 하여 결성되었으며 조선공산당의 전위대 역할을 수행하였다. 미군상륙 직후인 1945년 9월10일 종로서를 습격하여 접수하는데 일시 성공하였으며, 특히, 1946년 1월 18일에는 우익 진영의 반탁전국학생총연맹을 습격함으로써 좌, 우익 청년단체들의 본격적인 무력충돌이 시작되는 계기를 제공하였다.</p>
<p>1945년 9월 25일→1946년 1월9일</p>	<p>③조선 학도대</p>	<p>조선학병동맹과 함께 미군상륙 직후인 1945년 9월10일 성북서를 습격하여 접수하는데 일시 성공하였으나, 건국준비위원회 일변도 중심의 운영에 반발한 지도부의 우익학생들이 탈퇴하여 조선유학생대와 조선유학생동맹을 결성하여 임시정부 봉대론을 주창함으로써 해체되었다.⁴³⁰⁾</p>

1945년 12월11일	④조선청년총동맹	이전 시기 까지 건국준비위원회와 인민공화국을 중심으로 흩어져 있던 좌익 청년단체들이 최초로 총집결한 단체였다.
1946년 1월9일 -1946년 2월 중 순	⑤재경학생 행동통일 축성회	좌, 우 연합체로 구성 되어 있었던 학도대 가 분열됨에 따라 좌 익학생들이 결성한 단 체였다. ⁴³¹⁾
1946년 2월 중 순	⑥서울학생통일 축성회	재경학생행동통일 축성회가 명칭을 바꾼 단체였다. ⁴³²⁾
1946년 4월25일	⑦조선민주주의 청년동맹	모스크바 삼상회의의 결정으로 신탁 통치가 결정되면서 이를 반대 하는 우익과 찬성했던 좌익들 사이의 대립이 본격화되면서 경쟁관 계였던 ①조선 공산주 의청년동맹과 ④조선 청년총동맹이 통합하 여 조선공산당과 민주 주의민족전선, 남조선 로동당의 외곽조직을 형성하였다. 이들은 모 스크바 삼상회의에서 결정된 신탁통치안을

		지지하는 한편, 노동자와 농민 층의 포섭에 힘썼다.
1947년 6월5일	⑧조선민주애국 청년동맹	좌익에 의해 주도되었던 1946년 9월과 10월의 총파업과 시위 이후 1947년 4월3일의 제주 사태와 1948년 2월8일의 총파업이 공산당의 활동이 비합법적인 무장투쟁으로 전환됨에 따라 이들 역시 조선공산당과 남조선 노동당의 노선을 추종하는 가장 전투적인 무장투쟁조직으로 활동하게 된다. ⁴³³⁾

표III-6)1945-50년 사이 주요 좌익 청년단체들의 동향

특히, 가장 강력한 움직임을 보인 것은 1946년 4월25일에 결성된 ‘조선민주주의청년동맹’이었으며 이들은 9월과 10월의 전국적인 총파업과 폭동을 주도했다. 소련 외무성 문서에 따르면 당시 소련정부는 1946년 9월23일부터 11월11일까지 남한에서 발생한 파업과 폭동에 참가한 인원을 총 22,900명(파업: 12,600명, 폭동: 10, 300명)으로 계산하고 이 중 절반

430) 『동아일보』 1971년 11월 30일 「남북의 대화: (26)분단이 되기까지」.

431) 『경향신문』 1946년 11월 23일 「공위숙개 기대 학통 축성회 성명」.

432) 『경향신문』 1947년 1월 28일 「학통일주년 기념식성대거행」.

433) 류상영, 「8.15이후 좌, 우익 청년단체의 조직과 활동」, 『해방 전후사의 인식4』, (서울: 한길사, 1989), pp. 68-100.

을 상회하는 14,000명이 조선 민주주의청년동맹원인 것으로 파악하고 있었다.⁴³⁴⁾ 미군정이 1947년 5월17일에 공포한 행정명령 제2호에 의해 테러단체로 규정되어 등록이 취소되자 이들 대부분은 조선민주애국청년동맹으로 전환하여 본격적인 무장투쟁을 전개하지만 일부는 조선국방경비대⁴³⁵⁾와 경찰, 그리고 우익청년단체 등으로 잠입하여 활동하게 된다.

다음으로, 미군정기와 대한민국 초기 주요 우익 청년단체들을 결성일자별로 주요 지도자들과 활동내용을 간략히 정리하여 보면 다음과 같다.

결성일자	단체명	주요활동
1945년 12월 21일	①대한독립촉성 전국청년단체 총연맹	이승만과 김구를 총재와 부총재로 추대하였으며, 전 진한, 유진산, 윤보 선 등이 주축세력 이었다.
1946년 4월 9일	②대한민주청년동맹	명예 회장으로 이 승만, 김구, 김규식 을 고문에는 신익 희를 위촉하였으 며, 회장 유진산과 감찰부장 김두한이 중심이 되어 활동 하였다.
1946년 4월15일	③한국광복청년회	광복군 출신으로

434)박종효 편역, 2010, 「1946년 9월23일-11월11일 까지 남조선에서 발생한 파업에 참가한 조선민주청년동맹원」, pp. 218-219.

435)박헌영은 1949년 3월5일 스탈린과의 회담에서 북조선 사람을 남조선 군부에 이미 침투시켰으나 아직 노출시키지 않고 있다고 증언하고 있다. 박종효 편역, 2010, 「1949년 3월5일: 스탈린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 312.

		<p>광복군 정통론을 주장하며 초대 통위부장 유동열과 ‘대한 국군 준비위원회’를 창설했던 오광선에 의해 주도되어졌으며 지청천의 귀국 후 대동 청년단으로 개편되었다.⁴³⁶⁾</p>
1946년 5월13일	④대한독립촉성국민회청년단	<p>이승만과 김구로 양분되어 있었던 대한독립촉성전국청년단체 총연맹⁴³⁷⁾ 중 이승만을 지지하는 청년들로 구성되어 있었던 단체로 건국이후 일민주의 보급에 앞장섰던 유화청을 지도자로 하였으며 건국의 전위대로 불렸다.⁴³⁸⁾</p>
1946년 7월31일	⑤반탁전국학생총연맹	<p>대학생들로 조직된 이들 단체는 이철승을 회장으로 이승만, 김구, 조소앙, 신익희, 영향섭, 정인보, 장덕</p>

		수, 김도연 등의 격려를 받았으며 김성수, 전용순 등의 자금지원을 받았다. ⁴³⁹⁾
1946년 9월12일	⑥대한독립청년단	체육계 인사이면서도 정, 재계와 깊은 관련을 맺고 있었던 한국 민주당의 서상천을 단장으로 하여 총재 이승만, 부총재 김구를 추대하여 결성되었다. 이들은 해방직후 좌익세력과 함께 치안을 책임졌던 건국청년회의 우파세력들을 모체로 하여 이범석의 조선민족청년단이 취하고 있었던 중도노선에 반기를 들고 공산세력과의 본격 대결노선을 표방하였다. ⁴⁴⁰⁾
1946년 10월9일	⑦조선민족청년단	이범석, 안호상을 단장과 부단장으로

		<p>광복군 제2지대를 주축으로 창설되었다. 이들은 김구, 조소앙, 신익희, 배성룡, 정인보 등의 강사들을 1946년 11월부터 수원에 개설된 훈련소에 위촉하여 300명의 훈련생을 배출하기 시작하였고, 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회 결렬이후 미군정의 공식 후원을 받으며 1947년과 48년 말 경에는 각각 20만 명, 120만 명의 규모를 자랑하는 최대 우익 청년단체로 급성장하였다.</p>
1946년11월30일	⑧서북청년회	<p>선우기성을 총 중앙집행위원장으로 선출하여 발족하였다. 이북출신 청년들은 이전에도 대한독립촉성전국청</p>

		<p>년단체 총연맹의 주축으로 활동하고 있었지만 이들 “서북청년회”는 1946년 8월 경 을 전후하여 월남한 평안도 청년들을 중심으로 조직된 것이 특징이다. 문봉제 등을 지도부로 하여 1947년도 제주 4.3사태 등을 통해 활약한 이들은 특히 가장 적극적인 우익청년단체로 악명이 높았다. 이후, 이들은 1948년 9월과 12월에 각각 대동 청년단, 대한청년단과 통합하였다.</p>
1947년 7월5일	⑨청년조선총동맹	<p>대한민주청년동맹의 후신으로 김두한의 좌익노조원 폭행 사망사건으로 인해 대한민주청년동맹이 해산되자 대표 유진산이 결</p>

		성하였다. ⁴⁴¹⁾
1947년 9월21일	⑩대동 청년단	광복군 총사령관 지청천과 광복군 지대장 오광선을 단장과 부단장으로 하여 결성되어 이 승만 지지를 선언, 이후 1948년 9월 에 서북청년회와 통합한 후 1948년 12월에 다시 대한 청년단으로 통합되 었다.
1948년 12월19일	⑪대한청년단	이청천의 대동 청 년단 등을 중심으 로 모든 우익 청년 단체들의 통합을 목적으로 결성되었 다. 이후 1949년 1월15일에 최대 우익 청년단체인 이범석의 조선민족 청년단을 통합하여 단장으로 신성모가 취임하였다.
1949년 4월22일	⑫학도호국단	초대 문교부 장관 안호상을 단장으로 발족하여 1960년 5월 폐지

		되었다.
--	--	------

표III-7)1945-50년 사이 주요 우익 청년단체들의 동향

이들 주요 우익청년단체들은 크게 1. 북한에서 월남한 중, 상층 이상출신의 20-30대 청년들을 중심으로 구성되었던 ‘대한독립촉성 전국청년단체 총연맹’과 ‘서북청년회’, 2. 김두한과 유진산이 중심이 되었던 ‘대한민주청년동맹’과 ‘청년조선총동맹’, 3. 서상천 등이 주동이 되어 공산세력과의 본격 대결노선을 표방하였던 ‘대한독립청년단’, 4. 임시정부 출신의 이범석과 지청천에 의해 결성되어 민족주의 중도주의 노선을 표방했던 ‘조선민족청년단’과 ‘대동 청년단’의 네 그룹으로 나눌 수 있다. 이들 중 먼저 1,2에 속하는 우익청년단체들이 활동을 개시함에 따라 그동안 좌익에 비해 상대적으로 열세였던 우익이 세력을 만회하고 우세를 점하기 시작했다. 그리고, 이러한 전세의 전환에는 서북청년단의 역할이 컸다. 당시 공산화를 피해 월남한 실향민들 중 급격히 좌경화 되는 남한의 정국에 울분을 품고 있었던 평안도 출신의 20대 청년들이 1946년 8월21일 파업을 벌이고 있었던 좌익계열 조선노동전국평의회 산하의 적색노조를 습격하여 승리를 거둠으로써 우익청년단체의 반격이 시작된 것이다.⁴⁴²⁾

애초 1천여 명의 회원으로 출발했던 이들 서북 청년단은 평안도 출신 실업가 방응모, 박흥식, 최창학 등의 자금지원과 미군정청 한국인 고급

436) 『동아일보』, 1946년 3월4일 「해산 광복군 다수 국방. 해안경비대로 편입」.

437) 소련군정문서에 따르면 대한독립촉성국민회의 주도권을 가지고 있었던 것은 이승만이 아니라 김구와 임시정부 계열이었다. 『러시아연방 국방성 중앙문서보관소 소련군정문서, 남조선 정세 보고서』, 1946~1947 I. 러시아연방국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614631, 문서철 12 5. 「구두 정보 보고 No C-6」, 1946년 3월 28일.

438) 『경향신문』, 1987년 2월 11일 「청년운동반세기: (14)독립촉성 국민회」.

439) 서중석, 『한국 현대 민족운동 연구 : 해방 후 민족국가 건설운동과 통일전선』, (서울: 역사비평사, 1991), pp. 333-334. ; 이철승, 1976.

440) 『동아일보』, 1946년 9월13일 「18청년단체 뭉쳐 대한독립청년단 결성」.

441) 유세열, 김태호, 1984.

442) 이경남, 『경향신문』, 1986년 12월 3일 「청년운동 반세기: (6)서북청년회」.

관리들의 적산불하 등을 통해 20만 회원으로 성장하게 되었다.⁴⁴³⁾ 한편, 이들은 진학관련서류를 제출할 수 없었던 이북 출신 학생 6천 여 명을 문교부장 유억겸과의 담판을 통해 대학에 편입시킴으로써 이철승 등이 주도하고 있었던 우파 대학생 단체인 반탁전국학생총연맹에 힘을 보태기도 했다.⁴⁴⁴⁾ 그리고, 이들의 이러한 급성장에는 다음과 같은 이유들이 있었다. 먼저, 북한으로부터 월남한 사람들의 반 수 이상을 중산층이상이었던 20-30대 청년 층이 차지하고 있었다. 그나마 우익진영의 정당간부들과 어울리면서 공허감을 위로받을 수 있었던 이북 출신 정치가들에 비해 이들은 북한보다도 더 빨리 공산화되어가는 거 같은 남한 사회에 대해 심한 위화감과 공포심을 지니게 되었다. 그리고, 월남 후 거리에서 노숙과 결식을 일삼으며 방황하던 이들 월남 청년들은 온 몸으로 반공을 하지 않으면 살아남을 수 없다는 사실을 공유하며 점차 조직 화 되기 시작했다. ⁴⁴⁵⁾또, 20만 단원들 중 6천 명이 교육부의 결단으로 인해 대학진학을 했던 것을 고려해볼 때 최소한 이들의 3% 이상은 고등학교 졸업자 이상이었다. 일제강점기 한국인 경찰관들 중 고등학교 졸업 이상의 학력을 보유한 사람들이 0.2%⁴⁴⁶⁾이었다는 사실을 고려하여 보면 상대적으로 이들이 매우 고학력 집단이었음을 알 수 있다.

이렇게, 적극적인 정신무장과 행동력을 뒷받침 할 수 있는 뛰어난 지적 능력까지 보유하고 있었던 당대 최고의 인적자원그룹들 중 하나였던 이들에게 미군정에서 큰 세력을 형성하고 있었던 동향 출신의 고위관리들과 부호들의 재정적인 지원이 더해짐으로써 서북청년단은 단 시간 내에 우익 청년단체들 중에서도 핵심 단체로 급성장하게 되었다. 이에 따라 이들은 당시 국내치안유지에도 급급하여 북한에서 남파되는 공작원들을 색출하고 공비를 토벌하는데 어려움을 겪고 있었던 38도선에 인접한 경기, 강원도의 경찰지서나 파출소를 도와 의용 경찰대의 역할을 수행하고 각지로 파

443)이경남, 『경향신문』, 1986년 12월 17일 「청년운동 반세기: (7)서북청년회」.

444)이경남, 『경향신문』, 1986년 12월 24일 「청년운동 반세기: (8)서북청년회」.

445)김행선, 2004, pp. 93-95.

446)내무부 치안국, 『한국 경찰사』, (서울: 광명인쇄공사, 1972), pp. 983.

견되는 등 차츰 그 역할이 커지게 되었으나, 동시에 국내외, 언론으로부터 “백색테러조직” 혹은 “파시스트 전위조직”으로 불리우게 되면서 미 군정청의 해산령 지시에 시달리게 되었다.⁴⁴⁷⁾

한편, 이미 전술한 것처럼 주한미군의 대거 철수에 따른 치안의 공백을 목격한 우익청년단체들이 자발적으로 미군정과 경찰을 돕기 시작하자 미군정은 부족한 치안과 국방인력을 충원하기 위해 이들을 대규모로 경찰과 조선국방경비대에 편입시키게 되었다. 따라서, 이들 우익 청년단체들의 규모 역시 크게 성장하여 1947년 1월14일-15일 경에는 소련언론이 미군정의 예상을 인용하여 이승만의 신탁통치 반대 강연에 동조하여 대규모 폭동을 준비할 수 있는 우익 단체의 규모를 약 2백만 명으로 추산하고 있었다.⁴⁴⁸⁾

그러나, 이렇게 우익 단체들이 급성장할 수 있었던 이면에는 상대적으로 우세한 활동을 벌였었던 좌익 청년단체원들의 침투와 흡수라는 변수 역시 자리하고 있었다. 가장 왕성한 활동을 보였었던 좌익청년단체였던 ‘조선민주주의청년동맹’이 미군정에 의해 등록이 취소되자 이들 중 일부는 우익 진영의 ‘조선민족청년단’으로 잠입해 들어가 이들의 도움을 받으며 자유롭게 활동하였다.⁴⁴⁹⁾ 당시 사상검사로 활약하였던 선우종원 역시 좌익 세력이 조선민주주의청년동맹 단원들을 우익 청년단체인 조선민족청년단 내에 침투시킴으로써 ‘제2의 민청화’를 꾀하는데 힘썼다고 지적하였다. 즉, 이를 통하여 합법성을 획득하고 안전지대를 구축하는 효과를 거두고자 하였으며 자신이 검거한 충청북도 경찰국장과 간부 여럿이 조선민족청년단원의 탈을 쓴 남로당원이었다고 증언하고 있다.⁴⁵⁰⁾

소련군정 문서역시 이범석이 전반적으로 중립적인 입장을 취하고 있다고 평가하고 있다. 이범석은 조선민족청년단 내의 좌익분자들을 모두 제거할 것이라는 경찰의 통보에 대해 부하들과 협의한 후 자신이 직접 좌

447)이경남, 『경향신문』, 1987년 1월 7일 「청년운동 반세기: (9)서북청년회」.

448)박종효 편역, 2010, 「1947년 1월4일 로이타-파스」, pp. 234-235.

449)HQ, USAFIK G-2 periodic report 5권, 1989. No.687, 1947년 11월18일, pp.224.

450)선우종원, 『사상검사』(서울: 계명사, 1986). pp. 86.

익분자 소탕 작업을 수행할 것이니 경찰은 이 일에 간섭하지 말라고 답변하였다. 당시 공산당은 조선민족청년단의 지방 조직들에서 강력한 기반을 구축하고 있었고 단지 전라남도 조직들에서만 조직적 기반이 다소 취약할 뿐이었다.⁴⁵¹⁾ 그러나, 전라남도에서도 나주 지방의 경우에는 조선민주주의 청년동맹원들이 지부를 장악하고 조선민족청년단원으로 정식 등록하여 활동하였다. 그리고, 이러한 일이 가능했었던 이유는 당시 비 정치노선과 중립 노선을 표방하고 있었던 조선민족청년단의 간부들이 좌익청년단원들을 회원으로 받아들여 그들을 우익진영으로 전향시키려고 했었기 때문이었다. 이에 따라 다른 우익청년단체들과는 달리 반공노선을 직접적으로 표방하지 않고 테러반대를 주장하고 있었던 조선민족청년단이 조선민주주의 청년동맹이나 조선민주애국청년동맹 등의 좌익 청년단체들의 은신처 역할을 수행하게 되었다.⁴⁵²⁾

1946년 10월9일에 광복군 출신의 이범석이 조선민족청년단을 발족시키자 9월 총파업과 10월 인민항쟁을 통해 전술 군과 경찰 병력만으로는 체제유지에 한계가 있음을 절감하고 있었던 미군정이 이들을 공식 후원하여 이후 남한 최대의 우익 청년단체로 급성장하게 된다. 당시, 미군정은 조선민족청년단에게 33만 5천 달러를 지급하여 지도자 양성학교를 설립케 하고 정책고문으로 미군 대령 어네스트 보스(Ernest E. Voss)를 파견하여 이들의 훈련을 도왔다.⁴⁵³⁾ 원래 미군정 사령관 하지는 조속한 미군철수를 달성하고 대규모 미군 철수에 따른 군사력 붕괴를 만회하기 위해 군대 창건을 건의했었다. 하지만, 소련과의 협상에 지장을 줄 것을 우려한 미국정부가 이를 반대하자 미군정은 좌익에 대항한 국가의 물리력을 확장하고 미군 철수 이후 한국의 지도세력을 양성하기 위하여 조선민족청년단을 후원하게 되었다.

451) 『러시아연방 국방성 중앙문서 보관소 소련군정문서, 남조선 정세 보고서』, 1946~1947 Ⅷ.러시아연방 국방성 중앙문서보관소 문서군 172, 목록 614632, 문서철 41 8. 「남조선 정당 사회단체의 당내 정세에 대한 정보자료, 김영준」, 1947년 11월 25일.

452)HQ, USAFIK G-2 weekly summary 4권,1990. No.111, 1947년 10월30일, pp. 385.

453)Joyce Kolko and Gabriel Kolko, 1972.

미군정이 조선민족청년단을 공식 후원한 이유는 서북청년단 등 반공투쟁활동을 전면에 내건 기존의 우익 청년단체들이 ‘파시스트의 전위조직’ 혹은 ‘한민당이 돈으로 고용한 외인부대’라는 미국과 한국 언론의 악평에 시달렸기 때문이었다. 경찰총수였던 조병옥이 “서청이 없었다면 남한 치안이 어려웠다”고 지적할 정도로 이들에게 크게 의존하고 있었지만 이들로써는 민족주의적 이념자원을 극대화시켜 국가를 건설하는 데는 한계가 있었다.⁴⁵⁴⁾ 서북청년단은 전국으로 파견되어 테러 등을 동원하여 좌익세력을 처단함으로써 그 악명이 높았는데 그 대표적인 예가 남조선노동당 비밀당원으로 의심받고 있었던 정수복 검사와 좌익세력 조선신문 사장과 민주주의 민족전선 경남지역 의장을 맡고 있던 대선양조장 박경영 사장 암살사건이었다.⁴⁵⁵⁾

반면, 광복군 참모장 출신의 이범석에 의해 영도되었던 조선민족청년단은 기존 우파청년단체들의 단골구호였던 반공실력투쟁 대신 민족지상과 국가지상이라는 신념을 토대로 한 강력한 민족훈련을 주장하고 있었고⁴⁵⁶⁾ 안중근 의사의 조카인 안춘생과 임시정부의 국무총리와 참모총장을 지낸 노백린의 아들 노태준이 지휘하고 있었던 광복군 제2지대를 주축으로 결성되어 민족주의적 대의명분의 정통성을 확보하고 있었다.⁴⁵⁷⁾ 그러면서도 대공투쟁을 본격적으로 전개하지 않고 비정치적인 운동에만 전념하면서 좌익에 대한 비폭력을 주장함으로써 반공투쟁을 주목적으로 하는 기존의 극우 청년단체들로부터의 강한 비판에 시달려 급기야는 선명 우파 청년단체를 표방하는 ‘대한독립청년단’의 출현을 낳기도 했기 때문에⁴⁵⁸⁾ 당시 미 국무부의 중도와 후원방침에 따라 김규식을 지원하고 있었던 미군정의

454) 그러나, 극우성향의 우익청년단체들 역시 민족주의적 정통성에 의거한 이념적 권력자원을 활용하려고 하였다. 예를 들어 청년조선총동맹 회장이었던 유진산은 조직원들에게 보낸 격문을 통해 자신들이 임시정부의 건국이념을 표현하기 위해 쓰던 홍익인간의 건국이념을 지도 이념으로 삼고 있다고 주장하였다. 『동아일보』, 1947년 10월 7일 「청년조선총동맹회장 유진산, 동맹원에 격문」.

455) 이경남, 『경향신문』, 1987년 1월 14일 「청년운동 반세기: (10)서북청년회」.

456) 『조선일보』, 1946년 6월 5일 「광복군참모장 이범석 귀국」.

457) 이경남, 『경향신문』, 1987년 8월 26일 「청년운동 반세기: (42)조선민족청년단」.

458) 이경남, 『경향신문』, 1987년 7월 1일 「청년운동 반세기: (34)대한독립청년단」.

정책에 가장 부합하는 우익 청년단체였다.

실제로 이범석은 공개적으로 테러반대를 외치면서 조직 내 테러리스트들을 제거함으로써 테러에 크게 의존하고 있었던 기존 우익 청년단체들과의 차별화를 꾀하였다.⁴⁵⁹⁾ 이러한 이범석의 정치노선에 불만을 가지고 있었던 대한독립촉성 전국청년단체 총연맹은 대한민족청년단을 좌도 우도 아닌 중간노선에 입각한 반 관제 청년단이라고 비판하였다.⁴⁶⁰⁾ 또, 여타 우익 청년단체들 역시 “남들은 공산당 때려잡느라고 피를 흘리고 있는데 족청은 온상 속(교육장)에서 신선놀음만 한다. 피는 우리가(우익 청년단체들이) 흘리고 이삭은 족청이 주워 버 내가리를 쌓고 있다. 족청이 비정치 중립을 표방하고 대공실력투쟁을 외면하기 때문에 지하에 숨어든 남로당, 민애청 좌익분자들이 족청을 합법적 은신처로 삼고 있다. 빨갱이들 소굴로 변해가는 족청은 과연 민족진영인가, 기회주의 집단인가?”라며 비난하였다.⁴⁶¹⁾

그러나, 미군정의 조선민족청년단에 대한 본격적인 물질적 후원은 1947년 7월 미, 소 공동위원회가 결렬된 이후에야 가능했다. 실제로 1946년 500만원에 불과했던 조선민족청년단에 대한 미군정의 후원은⁴⁶²⁾ 1947년 1,900만원으로 거의 4배 정도가 늘어났다. 따라서, 조선민족청년단의 본격적인 활동 역시 소련과의 협상을 통한 한반도 단일정부 수립이라는 미국의 목표가 좌절되기 시작한 1947년도 9월부터 시작되어 1948년 초에는 조직의 확대개편 작업이 본격화 되었다. 이러한 변화는 1947년 10월20일에 미군정장관 대리인 헬믹(Charles Helmic)이 미군정의 모든 부서장과 기관장들, 고문들에게 보낸 ‘조선민족청년단의 목적과 활동에 관한 비망록’에서 잘 드러나고 있다. 이 비망록에서 조선민족청년단의 목적은 크게 두

459)USAMGIK. 이길상, 『미군정 활동 보고서』, 5권, 1990, 「National Economic Board」, NO. 29, February, 1948, pp.218-220; USAMGIK. 이길상, 『미군정 활동 보고서』, 6권, 1990, 「National Economic Board」 NO. 31 April., 1948, pp.204.

460) 『현대일보』, 1947년 8월6일 ; 김행선, 2004. pp. 392.에서 재인용.

461)이경남, 『경향신문』, 1987년 9월 9일 「청년운동 반세기: (44)조선민족청년단」.

462)대한민족청년단, 『민족과 청년 : 이범석 논설집』, (서울: 백영희, 1948).

가지로 우선 미군정의 남조선 안정화 프로그램을 수행하는 한편 향후 남한의 지도세력을 양성하는 것이었다. 그런데, CIC(미군 방첩대)의 보고에 따르면 당시 감옥에 있었던 김두한이 중도파의 김규식과 함께 헬믹에 대한 테러를 계획하고 있었다. 이를 통해서 당시 우익 청년단체들이 헬믹과 헬믹이 후원하는 조선민족청년단에 대해 어떠한 감정을 가지고 있었는지를 간접적으로 짐작해볼 수 있다.⁴⁶³⁾

이에 따라 창설 이후 한동안 지역봉사와 단원훈련이라는 ‘비정치 운동’만을 중시하고 있었던 조선민족청년단은 우익 청년단체의 중심축으로 부상하게 되어 경쟁관계였던 이청천의 대동 청년단과 서북청년단 등의 우익 청년 단체들과 연대하여 미군정의 치안, 안보 유지활동을 보좌하면서 1948년 5월10일로 예정된 총 선거 실시를 저지하려는 좌익세력과 맞서게 된다.⁴⁶⁴⁾ 즉, 조선민족청년단을 중심으로 한 우익 청년단체들은 남한 단독 선거를 저지하려는 좌익세력에 대항하기 위해 미군정이 조직하게 되는 경찰 보조조직인 향보단에 자발적으로 가입하여 투표방식과 기권방지를 위한 계몽 사업을 전개하는 한편, 좌익의 선거파괴공작에 맞서 투표소와 관공서를 경비하는 등 선거 전반을 관리하였다.

당시 조선민족청년단은 중앙훈련소를 중심으로 훈련을 실시한 지 1주년만인 1947년 10월 경 19만 9천명의 훈련생을 배출하였고 지방단부훈련소에서 8만5천명을 배출시킨 1948년 가을 무렵에는 무려 1백 15만 명으로 늘어났다.⁴⁶⁵⁾ 이 외에도 조선민족청년단 중앙훈련소 수료자들 중에는 고학력을 가진 사람들이 많아 파급력이 높았다. 즉, 지금의 대학졸업자에 해당하는 중졸 이상의 학력을 가진 사람들이 훈련 수료생들의 81%를 차지하고 있었고 이들이 다시 시, 도, 군의 연고지로 내려가 지방 훈련소를 설치 운영함으로써 조직이 기하급수적으로 늘어났던 것이다.

463)“Annual Progress Report For 1947”. pp.88-89.

464)임종명, “조선민족청년단(1946.10~1949.1)과 미군정의 ‘장래 한국의 지도세력’양성정책,” 『한국사연구』 제95호, (한국사 연구회, 1996), pp. 179 ~ 211.

465)Record Group 319 Office of the Chief of Military History Investigative Record Repository(IRR) Box#327/ Case# XA531861 Pom Suk Yi, 중앙일보 현대사연구소 편, 1996. pp. 652.

아울러, 조선민족청년단은 좋은 시설과 정인보, 배성동, 조소앙, 조봉암 등의 고급 강사진, 과학적 커리큘럼으로 자신들의 선진 훈련 프로그램을 서북 청년단과 대한민주 대한독립촉성국민회청년단, 대한독립청년단 등의 여타 우익 청년단체들에게도 위탁교육 실시를 통해 문호를 개방하였다. 그런데, 이를 경험한 타 청년단원들의 50%가량이 그대로 조선민족청년단에 잔류하고 그 우수성을 선전함으로써 결과적으로 여타 우파 청년단체들이 조선민족청년단 중심으로 흡수, 통합되는 결과가 이루어졌다.⁴⁶⁶⁾ 그리고, 이를 통해 민간 사관학교에 버금가는 조선민족청년단의 교육체제가 빠르게 보급됨으로써 우익 청년단 조직이 인적, 물적, 경제적, 이념적으로 취약한 국가의 능력을 보완할 수 있게 되었다.

4. 제헌의회 선거와 향보단(鄉保團)

폭력을 수립할 국가의 능력이 부족했던 미군정은 대한민국의 탄생을 위한 제헌의회 선거수행 당시부터 우익 청년단 단원들을 중심으로 구성된 향보단에게 의존할 수 밖에 없었다. 이렇게 대한민국이 그 탄생부터 우익 청년단체들의 폭력에 의존하였으므로 이들은 이후 군, 경찰로 진출하거나 직접 국가폭력을 보조하며 근대국가건설에 참여하게 된다. 예컨대, 1948-50년의 국가 형성기에 근대국가건설을 위해서는 무력기구의 국가독점화가 필요했으나 1948년 8월을 전후한 약 2년이라는 기간은 국가가 폭력기구를 완전히 독점하여 안정화 되기에는 너무 짧은 시간이었고 두 차례에 걸친 좌익의 투쟁이 점차 유격전으로 변하여 격렬해졌으므로 우익 청년단체들이 국가기관인 경찰과 군대의 일부가 되어 편입되어야만 비로소 경찰과 군대가 유일한 국가 폭력조직으로 기능할 수 있었던 것이다.

두 차례에 걸친 좌익의 투쟁은 민주주의 민족전선과 남로당이 주축

466)이경남, 『경향신문』, 1987년 9월 9일 「청년운동 반세기: (44)조선민족청년단」.

이 되어 1948년 2월 7일에 일으킨 2.7 구국투쟁과 1948년 5월10일의 선거를 직접적으로 반대하기 위한 투쟁으로 전개되어졌다. 먼저, 2.7구국 투쟁은 남로당의 지도 하에 2월7일부터 20일까지 전국 규모로 벌어졌다. 불과 2주 동안 시위 103건, 봉화 204건, 파업 30건, 동맹휴업 25건, 충돌 55건이 발생했고 총 검거인원만 8,497명에 달했다.⁴⁶⁷⁾ 5.10 선거 반대투쟁은 선거 사무소, 경찰서 집중 공격 등 보다 직접적인 무장투쟁으로 격화되었다. ‘남조선 단선반대 투쟁 전국위원회’를 조직한 남로당은 지하조직인 백골대, 유격대, 인민 청년군 등을 조직하여 5월 한 달 동안 경찰, 언론사, 통신, 운수 기관 등을 공격하였으며 시위를 벌였다. 특히, 선거 직전인 5월 8일-10일까지는 거의 매일 선거인 등록소, 투표소, 경찰서 등을 공격했고, 이 과정에서 선거진행을 강행하려고 하였던 경찰, 향보단 측과 충돌하였다.

경무부장 조병옥은 선거사무소 습격사건이 80건이나 발생하는 상황 속에서 3만 5천여 명의 경관만으로는 도저히 13,800개소의 투표소를 지켜낼 수 없어서 향보단을 조직하였다고 해명하였다.⁴⁶⁸⁾ 원칙적으로 향보단원들은 사법권이 없었지만 일부 향보단원들이 기자들에게 폭력을 행사하는 등 과잉행동으로 물의를 빚기도 하였다.⁴⁶⁹⁾ 이러한 부작용에도 불구하고 향보단에게 의존할 수 밖에 없었던 것은 국가의 능력부족 때문이었다. 실제로 구체적인 피해규모와 피해사항을 살펴보면 공권력의 소유자로 치안을 유지해야 할 경찰서나 경찰관, 그리고 행정기관이나 철도나 전화, 전신주 등과 같은 행정의 수단의 피해가 컸으며 국립경찰치안사상 초유의 것으로 평가받고 있었다.

표III-8)선거기간 중 피해규모⁴⁷⁰⁾

467) 김남식, 『남로당연구』, (서울: 돌베개, 1984), pp. 306.

468) 『조선일보』, 1948년 4월17일 「조병옥, 향보단 조직에 대해 언명」.

469) 『경향신문』, 1948년5월18일 「대 검찰청장 이인, 향보단의 탈선과 그 임무에 대해 담화 발표」.

470) 『서울신문』, 1948년 5월 18일 「조병옥, 남로당계 총선반대투쟁 진상 발표」.

	피습	방화	파괴	피 살 (피탈)	부상
선거사무소	134건	32건			
테러	612건				
관공서	301건(주로 경찰지서)	16건		11건	47건
경찰서		16건			
양민		69건		107건	387 건
기관차			71건		
객화차					
철도노선			65건		
전화선			541 건		
전신주			543 건		
선거관계서 류				116건	
선거공무원				15건	61건
후보의원				2건	4건
경찰관				51건	128 건
경찰관 가				7건	16건

죽					
도로 급교				48건	
량					

따라서, 향보단은 선거 이후에도 민보단(民保團)이라는 이름으로 개칭하여 명맥을 유지하게 된다. 민보단 역시 국민들에게 각종 기부금을 징수하는 등의 폐해와⁴⁷¹⁾ 월권행위 등으로 구설수에 올랐지만⁴⁷²⁾ 옹진지구 38선 충돌사건 때 인민군과 교전을 벌이던 국군의 전투에 직접 참여하여 공비소탕에 큰 도움을 주는 등 그 역할을 인정받게 되었다.⁴⁷³⁾ 이들 민보단은 부족한 대한민국의 물리적 폭력을 보완하기 위해 우익청년단원들과 함께 경찰을 도와 좌익세력과의 교전에 직접 참여하게 되는 한편, 군사훈련을 받고⁴⁷⁴⁾ 경찰과 모의 전투훈련을 실시⁴⁷⁵⁾하는 등 준 군사조직으로의 역할을 수행하게 되어 이후 이승만이 구상하는 민병조직의 기초가 된다.⁴⁷⁶⁾

그러나, 우익 청년단체들이 국가의 폭력의 일부가 됨으로써 헨더슨이 지적한 것처럼 다음과 같은 부작용이 발생했다. 첫째, 이들 청년 단체들이 국가예산의 부족으로 비합법적 자금에 의존할 수 밖에 없었기 때문에 이들이 모금한 강제적 내지 자발적 기부금이 국가세입의 거의 절반에 달했다. 둘째, 한국정치가 공식적 조직과 비공식적 조직으로 분리되어 국가가 이중으로 작동하게 되었다.⁴⁷⁷⁾ 이렇게 비공식적 조직이 국가의 공식적 조직의 권한을 넘어서게 됨으로써 국정운영에도 심각한 부작용이 발생하게 되자 이승만은 이범석의 자진 해체 선언 이후에도 여전히 존속하고 있었던 조선민족청년단 계열의 공식해체를 1953년 9월에 지시하게 되었다.

471) 『서울신문』, 1948년 9월 12일 「각종 기부금 징수의 폐해」.

472) 『서울신문』, 1949년 2월 8일 「대검찰청과 경찰수뇌부, 민보단의 월권행위와 관련해 대책 강구」.

473) 『연합신문』, 1949년 6월 28일 「옹진지구 38선 충돌사건에 대한 옹진주민의 지원증대」.

474) 『영남신문』, 1949년 8월 30일 「민보단 경상북도단부, 단원들에게 군사훈련을 실시」.

475) 『국도신문』, 1949년 8월 10일 「서울시경찰국 주최로 경찰·민보단 합동 모의전투훈련을 실시」.

476) 『자유신문』, 1949년 12월 3일 「이승만 대통령, 청년방위대 20만 명 조직 등에 대해 기자와 문답」.

477) 헨더슨, 2000. pp. 226.

5. 제주 4.3 사건

한편, 좌익들의 저항은 1946년 9월과 10월의 총파업과 대구사태를 시작으로 1947년 3월과 1948년 2월의 총파업을 거쳐 제주 4.3 사건으로 전개되는데 1946년의 사건들이 자연발생적이며 우발적인 사건들이 단발에 그친 것에 비해 1947년부터는 충분히 계획되고 준비된 무장봉기들이 동시다발적으로 연계되어 이루어지고 있었다.

제주 4.3연구소는 제주 4.3 사건에 대해 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰과 서북청년단의 탄압에 대한 저항과 단선·단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건”으로 정의하고 있다.

그런데, 제주 4.3 사건을 바라보는 시각에 있어서 보수와 진보가 첨예하게 대립하고 있고 복잡하고 다양한 원인으로 얽혀있는 이 사건을 하나의 요인으로 설명할 수 없으나⁴⁷⁸⁾ 국가가 확실히 폭력을 독점하고 공권력을 확립하지 못했던 근본적인 한계와 깊이 연관되어 있음을 발견할 수 있다. 전술한 것처럼 당시 남한 단독정부 수립을 놓고 우파진영 내부의 분열이 이우러짐으로써 국가건설과정에서 민족주의를 충분히 흡수하지 못하는 상태가 이루어지자 폭동을 일으킨 좌파 세력이 반민족주의적인 국가건설을 진행하라고 있다는 선전을 본격적으로 전개하고 있었다. 즉, 이들은 일본의 뒤를 이어 한국을 식민지화 하고 있는 미국을 이승만과 한국 민주당, 부일 관료들이 돕고 있으며 조만간 일본 군이 한국에 다시 상륙하여 자신들을 토벌할 것이라고 주장했다. 그리고, 국가의 능력부족을 깊이 인식하고 있었던 경찰과 군대, 우익청년단원들이 이들의 선전에 과민 반응하여

478) 제주 4.3 사건진상 규명 및 희생자 명예회복위원회, 『제주 4.3 사건 진상보고서』, (서울: 선인, 2003), pp. 533.

전제적 권력을 행사하였으나 국가가 이들을 통제할 수 없었던 것이다.

먼저, 제주 지역은 지역적 특수성으로 인해 중앙의 복잡한 권력변화를 인지하지 못하고 건국준비위원회가 조직한 인민위원회의 권위를 계속 받아들이고 있었다. 즉, 경찰발포에 항의하여 인민위원회의가 주도한 인민 ‘3·10 총파업’에 경찰과 관공서를 비롯한 제주도 전체의 직장 95% 이상이 참여한 것을 통해서도 확인할 수 있는 것처럼 제주도 지역에서의 미군정의 공권력은 타 지역과 비교하여 주민들로부터 충분한 권위를 지니지 못했었다. 그 이유는 이미 전술한바와 같이 미군정의 제24군단 중 가장 늦게 한국에 도착한 제6사단이 1945년 11월 10일이 되어서야 제주도를 점령하였고 이 역시도 행정력을 지닌 군정요원이 파견되는 3단계가 아닌 2단계의 전술부대에 의한 점령단계에 머물렀기 때문이다. 미군정 요원들은 1946년 1월14일에야 겨우 행정력을 수립할 수 있었지만 불과 2개월 여 후인 1946년 3월 15일에 제6,7, 40사단 중 40사단이 본국으로 철수하게 됨으로써 44,352명으로 급감한 제6사단과 제7사단이 병력이 점령지역을 재분할하게 되었다.⁴⁷⁹⁾

이러한 일련의 과정들 속에서 가뜩이나 행정력을 갖춘 미국인 군정요원과 한국인 관료의 수적, 질적 부족현상에 시달리고 있었던 미군정이 지리적으로 독립된 제주도 지역까지 행정력을 수립하지 못함으로써 제주도 지역은 기존의 건국준비위원회와 인민위원회에 의한 행정이 지속될 수 있었다. 그러나, 1947년 3월1일 경찰의 발포에 흥분한 제주도민들이 경찰서를 습격하자 미군정은 이를 공권력을 확립할 기회로 판단하여 강경하게 대처한다. 즉, 남조선 과도입법의원 선거 당시 제주도에 배정된 2석의 의석을 모두 인민위원회 소속 의원들이 차지하게 되자 여운형은 이를 제주출신 도지사의 중립적 관리 덕택으로 해석했고 미군정 역시 현지 관리들이 미군정의 정책을 충실히 따르기 보다는 제주도민 편향의 정책을 시행하고 있다고 생각하여 1948년 5월 선거를 진행시키는 과정에서 방침을 바꾼 것이다.

479)Hoag, 1992, pp. 160.

미군정은 제주도 지사를 비롯한 현지 수뇌부를 전원 교체하고 외지의 경찰을 투입하였다. 또, 부족한 물리적 폭력을 보충하기 위해 500-700여 명의 평안도 피난민들로 구성된 서북청년단원이 서울에서 대거 파견되었다.⁴⁸⁰⁾ 그러나, 이로 인해 1년 동안 500여명이 체포되고, 2,500여명이 구금되자 지역적 특수성으로 인해 높은 독립성을 누리던 제주도민들이 반발하였다. 사사끼 역시 제주도로 파견된 서북청년단이 경찰과 협력하여 제주도의 남조선 노동당 지구당 조직을 붕괴시키는 등의 공헌을 하였지만 동시에 합동 노조 등 농민 위원회와 사사건건 폭력으로 대항하여 소란을 확대시킴으로써 제주도 내부가 더욱 소란스러워졌다고 지적하였다.⁴⁸¹⁾ 또, 지리적으로 고립되어 타 지역에 비해서도 낮은 교체율을 기록하고 있었던 부일 관리들의 계속된 등용 역시 제주도민들의 분노를 가중시켰다.

남조선로동당 세력은 이러한 제주도민의 정서를 이용하여 김달삼과 500여명이 1948년 4월3일 무력투쟁에 나섰고⁴⁸²⁾ 금세 1,500여명으로 불어난 이들 좌익세력들은 한국전쟁 이전까지 가장 큰 규모의 빨치산 활동을 전개하였다. 1948년 5월1일 경 까지 제주시 주변의 여러 지역을 점령한 공산주의자들은 2개의 교량을 파괴하고 거의 모든 전화선을 절단했으며 마을에 들어가 물품을 강탈하고 사람을 납치하는 등 대규모 빨치산 전쟁을 벌였다.⁴⁸³⁾ 이후 일제 시기 만주에서 게릴라 토벌경험이 있었던 송요찬 등이 투입됨으로써 잠시 소강상태를 보이고 있었던 제주 4.3 사태는 신생 대한민국 정부 수립 2달 여 만에 여수, 순천 사태가 발생하자 이승만 정부가 그 어느 곳 보다는 강경한 초토화 진압작전을 개시함에 따라 제주는 신생 대한민국의 정통성과 정권의 명운을 건 장소가 되었다. 당시 제주에서의 토벌작전은 남과 북이 한국전쟁 이전에 전개한 전초전의 성격을 지니고 있었다. 실제로, 제주 빨치산의 지도자였던 김달삼은 1950년 4월3일 제주

480)헨더슨, 2000. pp. 225. ; 이경남, “경향신문”1987년 1월 21일 「청년운동 반세기: (11)서북청년회」.

481)사사끼. 1977. pp.265-266.

482)제주 4.3 사건진상 규명 및 희생자 명예회복위원회, 2003. pp. 534-536.

483)박종효 편역, 2010, 「1948년 파스 통신 극동정보과」, pp. 287.

도의 빨치산 운동 상황을 보고하고 북한의 지시를 받기 위해 극비리에 평양에 와 있었다.⁴⁸⁴⁾

따라서, 이승만 정부는 이들을 토벌하기 위해 경찰 뿐만 아니라 군 부대 까지 투입시켰다.⁴⁸⁵⁾ 1948년 10월11일부터 1949년 3월1일까지 9연대와 2연대의 3개 대대가 각각 동원되어 제주도 경비사령부를 구성하였다. 그러나, 토벌을 위해 파견된 군 병력 내부의 좌익 동조자들이 이에 가세하여 자신들의 신임 연대장을 암살함으로써 사태가 복잡해졌다. 즉, 군 내부의 좌익 숙군작업이 충분히 이루어지지 않은 상태에서 좌익 군인들이 토벌에 투입됨으로써 좌익 세력들과 연계되어 사건이 확대된 것이다. 결국, 1949년 3월2일부터 5월15일 까지 원래 파견되었던 부대를 2연대의 4개 대대로 교체하여 대대적인 토벌을 전개하게 된다. 이렇게, 중도세력과 제주출신 인사들의 강한 반대에도 불구하고 가장 강한 강도의 토벌이 진행되어⁴⁸⁶⁾ 중산간 마을의 95%이상이 소실되고 많은 인명이 희생당하였으며 이들 주민 2만 여 명을 산으로 내모는 결과가 초래되었다.

한편, 제주도에 그 어느 지역보다도 많은 서북청년단원이 투입되어 제주도민들과 잦은 마찰을 빚음으로써 공포와 증오의 대상이 되었다. 특히, 이들은 국가의 인적, 물적 자원이 부족하여 충분한 지원을 받지 못하는 상태에서 스스로 이를 조달하기 위하여 제주도민들의 가축 등을 임의로 밀매하는 등의 장사행위를 벌임으로써 도민들이 이를 갈며 원수처럼 생각하고 있었다. 따라서, 1949년 3월 2일 제주도지구 전투 사령부 군 사령관으로 파견되어 평양 출신의 부관을 통해 이를 근절하고 이들의 행동을 자제시키려고 노력하고 있었던 유재홍 마저도 서북청년단원들의 공격적 행위를 사태 악화의 한 요인으로 지적할 정도였다.

484) 박종효 편역, 2010, 「1950년 4월 10일 소련 대사관 참사관 이그나찌예프가 외상 비선스끼에게 보낸 극비 암호전문」, pp. 398.

485) 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월 15일 대사 쉬띠코프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 남조선 정치 상황」, pp. 336.

486) 『서울신문』, 1948년 9월 7일, “독립신보” 1948년 9월8일 「제주도사건 진상조사단 및 근로 인민당 등, 토벌 즉시중지를 요구하는 성명을 발표」.

이미 서북청년회회원의 과도한 행동과 이에 대한 제주도민들의 극도의 반감은 4.3 사태 발발의 주요 원인 중 하나였다. 유재홍은 서북청년회 회원들이 빨갱이 소탕이란 이름 아래 주민들에게 구타를 일삼으며 도민을 괴롭힌 것과 함께⁴⁸⁷⁾ 무장 좌익세력들에게 많은 동료들과 가족들을 희생당한 경찰관들이 복수심에 사로잡혀 좌익에 가담한 세력들의 가족들을 악랄한 수단으로 괴롭힘으로써 이를 견디다 못한 주민들이 산으로 들어가게 됨으로써 사건이 악화되었다고 증언하였다.⁴⁸⁸⁾ 서북청년단원들은 4.3사태 이후 500-1,000여명이 경찰복이나 군복을 입고 진압활동에 본격적으로 투입되었다. 즉, 서북청년회 200명은 1948년 4월6일에 조병옥 경무부장의 요청으로 경찰에 자원입대하여 우리나라 최초의 전투경찰대대로 현성되었으며 5월 경에는 500명이 추가로 파견되어 ‘서청제주진압대’가 편성되어 기타 우익 청년 단체원들과 협력하였다.⁴⁸⁹⁾

이들 우익 청년단원의 역할은 다른 어떤 곳보다 활발했다. 예를 들어, 제주 지역에서 국가가 물리적 폭력을 독점하고 근대국가를 수립하기 위해 전사한 군인은 180여명, 경찰 전사자는 140여명이었던 것에 비해 4.3 사건 당시 사망한 서북청년단 등의 희생자는 모두 639명으로 훨씬 높다. 이렇게 이들 우익 청년단들은 붕괴된 공권력의 땅 이었던 준 해방구 제주에서 사실상 국가기구로써 기능하였다.

그러나, 그렇다고 하여 이 모든 것을 근대국가를 수립하기 위한 과정에서의 불가피한 과정으로 볼 수는 없다. 예를 들어, 제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복위원회에 신고 된 희생자의 통계를 살펴보면 78.1%(10,955명)를 차지하고 있는 토벌대의 비율이 12.6%(1,764명)을 차지하고 있는 공산무장대에 비해 압도적으로 높은 것을 알 수 있는데 이 통계는 토벌대에 의해 80% 이상이 사망했다는 미군 보고서와도 그 맥을 같이하고 있다. 다음으로 10세 이하 어린이(5.8%·814명)와 61세 이상 노인

487)유재홍, 『격동의 세월』, (서울: 을유문화사, 1994), pp. 96-98.

488)사사끼, 1977. pp. 288-289.

489)건국청년운동협의회, 『대한민국건국청년운동사』, (서울: 건국청년운동협의회총본부, 2007), pp. 1350-1352.

(6.1%·860명)이 전체 희생자의 11.9%를 차지하고 있고, 여성의 희생(21.3%·2,985명)이 컸다는 점에서 남녀노소 가리지 않은 과도한 진압작전이 전개됐음을 알 수 있다.

또, 1948년 12월(871명)과 1949년 6월(1,659명) 등 모두 두 차례 2,530명을 대상으로 실시됐다는 ‘4·3사건 군법회의’ 역시 소송기록이 발견되지 않고 재판이 없었거나 형무소에 가서야 형량이 통보되는 등 형식적인 절차에 불과했고 사흘 만에 345명을 사형선고 없이 암매장되었으나 국내 언론에 전혀 보도되지 않은 점 등으로 볼 때 법률이 정한 정상적인 절차를 밟지 않았다고 판단되고 있다.⁴⁹⁰⁾ 실제로도 당시 남한 정부의 공식발표로는 15,000명이 살해되었다고 밝히고 있었으나 북한 측 자료에서는 일반 주민과 빨치산을 포함해 30,000명이 살해당했다고 주장함으로써⁴⁹¹⁾ 20배 정도의 차이가 발생하는 것을 볼 때 비공식적인 폭력에 의한 피해자가 상당수 발생했음을 알 수 있다.

이렇게, 국가가 확실한 행정력을 수립하지 못하고 폭력을 독점하지 못한 가운데 우익과 좌익 측의 인적, 물적, 경제적 자원이 대신 투입되어 남과 북이 한국 전쟁이전에 대리전을 펼친 장소 였기 때문에 제주도는 전체 투입 지역들 중 가장 많은 수의 피해자가 발생한 서북청년단이나 제주 주민 모두에게 악몽의 섬이자 악몽의 그림자일 수 밖에 없었다.⁴⁹²⁾ 따라서, 상당수의 무고한 양민이 정당한 행정절차 없이 희생당한 제주 4·3 사태는 후술할 여수, 순천 사건과 함께 취약국가 대한민국의 근대국가 수립 과정에서 발견되는 어두운 그림자로 파악할 수 있다. 그리고, 이는 확실히 폭력을 독점하고 공권력을 확립하지 못했던 국가의 능력부족에 따른 것이었다.

490) 제주 4·3 사건진상 규명 및 희생자 명예회복위원회, 2003, pp. 535-538.

491) 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠꼬프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 1) 남조선 정치사정」, pp. 336.

492) 이경남, 『경향신문』, 1987년 1월 28일 「청년운동 반세기: (12)서북청년회: “제주는 준 해방구” 조병옥 SOS」.

IV. 대한민국의 국가건설(1)

우여곡절 끝에 대한민국 정부가 수립되던 1948년 8월15일에도 평탄한 미래를 기대하는 사람은 아무도 없었다. 먼저, 김구와 김규식은 대한민국이 오래 지속될 것으로 보지 않았다. 남조선과도입법의원 의장시절 김규식의 비서실장을 지내고 남북협상에 민족자주연맹 대표로 참여했었던 80년대 운동권 학생들의 필독서 『해방 30년사』의 저자인 중도와 송남헌의 증언에 따르면 김구와 김규식은 5.10선거를 통해 수립된 대한민국이 며칠 못가 금방 무너질 것이며,⁴⁹³⁾ 따라서 이승만 정부가 오래가지 못할 것이라고 생각했다.⁴⁹⁴⁾ 주한 미국 대사를 지낸 존 무쵸(John J. Muccio)의 보고는 보다 객관적인 외국인의 시각을 반영한다. 1949년 11월 27일 보고서에서 그는 한국정부가 두 달 전 보다는 보다 강해졌지만 여전히 기본적으로 취약하고 행정부가 전반적으로 형편없다고 지적했다. 그리고, 국가적 차원의 행정은 무능하지만, 지방과 하부 차원은 더욱 열악하며 무능한 행정이 정부와 국민 간의 관계를 악화시키고 있다고 기술하였다.⁴⁹⁵⁾

당시 대한민국의 실체에 대해서는 미군정기에 민정장관을 지냈던 중도 민족주의자 안재홍이 1948년 8월10일에 『조선일보』를 통해 밝힌 다음의 진술이 함축적으로 요약하고 있다. 이미 안재홍은 정부 수립직전부터 대한민국이란 국가가 외교와 국방, 그리고 재정에 있어서 미국 의존적인 성격을 보이게 될 것을 예상하고 있었다.

신생정부에 대하여 박약체경향이라는 것은 부인할 수 없으나 이대통령의 자기 판단에 의한 약간 과단성을 인정한다. 물론 외교 국방 재정 등에는 상당한 제약을 받겠지만 그 외 부명에서는 자주성을 가질 것이다. 내가 민

493) 「제2부 송남헌」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 112.

494) 「제2부 송남헌」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 107.

495) *FRUS* 1949, 1949년 11월27일 (1급 비밀, 69호) 「무쵸 주한미특별대표부 특사, 한국의 정치·경제·사회 등 각 분야에 대해 미 국무부에 상황보고」, pp. 947~952.

정장관시대에 받은 제약은 없기를 바란다.⁴⁹⁶⁾

김동춘은 대한민국이 형식적으로는 국가의 모습을 갖추고 있었으나 국민을 먹여 살릴 수 있는 국가의 하부구조가 충분히 마련되어 있지 않아 온전한 국가의 모습을 갖추고 있다고 보기 어려운 국가⁴⁹⁷⁾였다고 지적한다. 즉, 물적, 경제적 자원이 취약한 국가가 인적 자원의 부족으로 인해 제대로 행정력을 수립하지 못하고 국가재정의 근원이 될 징세력이 부진함으로써 악순환이 반복되고 있었던 것이다. 초대 국회의원으로 친일파 숙청에 관한 특별조사위원회 위원장을 지낸 김인식은 당시의 환경을 아무것도 없는 황무지나 허허벌판에 비유하고 있다.

그때 허허벌판이야. 황무지에 들어가서 다 만드는 거야. 아무것도 없거든. 황무지에 나라를 만드는 거야.⁴⁹⁸⁾

먼저, 전술한 것처럼 물적, 경제적 자원이 부족하여 하부구조적 권력을 담당할 자본가 계급이 형성되지 못했다. 미군정이 1947년 3월이 되어서야 일본인들이 남기고 간 귀속재산의 일부를 불하하기 시작했기 때문에 그 건수는 기업체 513건, 부동산 839건, 기타 916건에 불과했다. 그중 소규모 업체만을 대상으로 이루어졌던 귀속 기업체의 불하는 전체의 10-20%정도에 불과했고 광산, 은행 대규모 업체를 중심으로 한 불하는 제1공화국 성립 이후로 미루어졌다. 그러나, 극심한 인플레이션으로 인해 적산매각대금이 평가절하 되었고 생산시설 미비로 인한 생산성 감퇴로 인해 불하대금의 채납도 심했다. 따라서, 귀속재산 매각이 정부재정에 주는 효과 역시 대단히 낮을 수 밖에 없었는데, 1949년에서 1955년 까지 귀속 재산을 매각한 수입 중에서 일반재정 세입에 실제로 전입된 금액은 연평균

496) 『조선일보』, 1948년 8월 10일 「김구·조소앙·안재홍, 정부수립 등에 대해 기자회견」.

497) 김동춘, 2007. pp. 186.

498) 「제2부 김인식, 원장길」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 178.

1.5%에 지나지 않았다.

결국, 재정, 조세기구 부분에서 상술하겠지만 정권 성립 2년 째 인 1949년 까지도 정부세출의 60%가 적자였고 통화량 역시 미군정 말기보다 2배나 팽창하여 물가가 2배나 올랐지만 공업 생산량은 일제 강점 말기인 1944년의 18.6%에 지나지 않았다.⁴⁹⁹⁾ 따라서, 남한 경제는 붕괴직전이었다. 1948년 당시 산업 생산성은 전쟁 이전의 80%에 불과했고 높은 인플레이션과 식료품 부족, 숙련된 기술자와 전력 부족, 그리고 갈수록 늘어나는 피난민들과 귀국자들로 인해 경제성장의 전망마저 암울했다.

국가가 지니고 있었던 물적, 경제적 자원의 취약성은 다음의 예를 통해 단적으로 드러난다. 즉, 공무원 비리를 감찰하는 일을 담당했던 감찰원장의 수장인 정인보가 냉정한 법 집행과 비리감시가 아닌 공무원 최저생활 보장의 필요성과 공무원 봉급 인상이 물가에 미치는 영향까지를 함께 고려한 응급 해결책을 대통령에게 건의하였던 것은 대한민국의 당시 상황을 보여준다.⁵⁰⁰⁾ 이렇게, 대한민국은 국가의 행정을 담당하여 국가권력을 확립시킴으로써 근대국가를 완성시켜야 할 관리에게 충분한 월급을 줄 수 있는 물적, 경제적 자원이 부족 하였다. 따라서, 공무원의 비리를 철저히 감시해야 할 감찰원장조차도 비리를 저지르는 공무원의 현실을 먼저 인정할 수 밖에 없었고 비리의 구조를 근절시킬 수 있도록 공무원이 최저생활이 가능할 수 있는 여건을 만들려고 했던 것이다.

이렇게 경제적, 물적 자원이 부족한 상태였으나 북한이 이를 미국의 책임으로 돌리면서 1947년 초부터 시작한 민족주의적 감정을 자극하는 선전술을 강화하고 있었고 이는 1948년 제주 4.3 사태와 여수, 순천 사건 당시 이미 남한 내부에도 파다하게 퍼져 민심을 동요시키고 있었다. 즉, 북한은 미 제국주의자들이 남조선에 상륙한 그날부터 한국을 미국의 원자재 공급국과 미국 제품의 소비시장으로 전환시키기 위해 산업체를 파괴하였기 때문에 남조선 경제가 황폐화 되었으며 미국이 남조선을 노예화하기 위해

499) 강만길, 2011. pp. 273-275, pp. 283.

500) 『서울신문』, 1948년 10월26일 「정인보 감찰위원장, 공무원 최저생활 보장 필요성을 대통령에 건의」.

남조선 국회의원 선거를 실시함으로써 남북을 분단시키고 이승만 괴뢰 정부를 강화시키려 한다고 주장하였다.⁵⁰¹⁾ 나아가, 북한은 미 제국주의자들이 예전에는 일본에게 속해있던 남조선 경제의 90%에 달하는 물질적 재화와 천연자원을 장악하고 있다고 주장하였다. 그리고, 재화와 자원을 독점하고 있는 미국의 기업주들이 미국정부를 통해 남조선을 식민지화 하여 무역을 장악하고 기업과 인민경제를 파괴하고 있으며 미국이 군사조직과 이승만 괴뢰정부를 동원하여 원조라는 미명 아래 자신들의 침략 계획을 실현하고 있다는 것이었다.⁵⁰²⁾

그러므로, 대한민국 역시 1948년 10월 여수, 순천 사건이 발생하여 국가안보에 중대한 위기가 발생하기 전 까지 이들의 선전에 적극적으로 대응하기 위해서라도 민족주의적 열망을 국가건설 과정에서 충분히 수용하고 있음을 보여주어야만 할 필요성이 급선무의 과제로 대두되고 있었다. 더 나아가 정부는 이를 통해 경제적, 물적 자원의 부족을 민족주의적인 대의명분에 기초한 이념적 권력자원의 극대화를 통해 보완하려고 시도하였는데 후술할 제헌헌법의 제정과정은 이를 단적으로 보여주는 예였다.

이미 제헌국회의 첫 회의부터 이승만이 29년 만에 민국의 부활을 공포한다고 발언했고 제정된 헌법을 실었던 관보에 “대한민국 30년”이라는 연호를 사용하는 등의 행위들을 의식적으로 행하였다.⁵⁰³⁾ 또, 제1공화국의 각료들 역시 의식적으로 임시정부의 이념이었던 삼균주의를 정책 상에서 계승하고 있음을 밝히곤 함으로써 이념적 권력자원을 활용하려고 하였다. 예를 들어, 초대 상공부 장관 임영신은 “우리 국헌 상 만인공생의 균등사회건설이 요청되므로 균등분배제도를 한층 강화해야 한다”고 국회 본회의 보고에서 진술하고 있다.⁵⁰⁴⁾ 2대 상공부 장관 김훈 역시 “상공행정의

501) 이는 북조선 국가계획위원 전준택의 논문을 인용한 것으로 북한과 북한을 추종하는 좌익 세력들의 일관된 논지 중 하나였다. 박종효 편역, 2010, 「1950년 6월10일(민주조선)」, pp. 474-475.

502) 박종효 편역, 2010, 「1950년 민주산업 제2호」, pp. 457.

503) 함재학, “대한민국 헌법사를 어떻게 읽을 것인가?: 1948년 헌법의 위상과 헌법이론의 빈곤,” 한국미래학회 편, 『제헌과 건국』, (서울: 나남, 2010), pp. 16-55. pp. 339.

504) 『제1회 국회속기록 제83호』, 1948년 10월6일 「임영신 상공부 장관, 제1회 83차 국회 본회의에서 시정

민주화를 위해 어떠한 소수의 특권계급이나 계급층에 행정을 치중할 것이 아니고 대다수의 상공인이 균형 발전될 수 있도록 기회의 균등과 공존공영의 사회생활의 이념을 계몽 조장시켜야 한다”고 진술한 바 있었고,⁵⁰⁵⁾ 3대 상공부 장관 이교선은 “건국이상은 만민 공존공영의 균등 사회 건설에 있다”고 밝히고 있었다.⁵⁰⁶⁾ 또, 초대 사회부 장관 전진한 역시 “질병 의료행정에 있어서의 국민 이익 균점의 헌법정신에 부합하는 전 국민의 빈부, 지방의 차별이 없는 균등의료 향수를 위한 현 의료행정 개선과 국민의 빈부 차별 없는 질병예방과 의료보호의 균등”을 강조하고 있었다.⁵⁰⁷⁾

이와 함께, 민족주의적 대의명분에 의해 미군정과 일제 시기 관리들을 배제하여야 한다는 목소리가 국회 등을 통해서도 제기되고 있었으므로⁵⁰⁸⁾ 제헌국회는 정부 내에 등용된 친일분자 숙청을 국무원에 건의하는 동시에 특별위원회를 만들었다.⁵⁰⁹⁾ 단적으로 정부 출범 후 10일 만에 상공부 차관 임문환이 부일협력 행위 관련 여부로 물의를 빚자 사표를 낼 정도⁵¹⁰⁾로 엄격한 사회적 분위기가 존재하고 있었다. 그리고, 이러한 분위기 속에서 행정공백을 우려하여 군정 말기에 수립된 국가행정 체제와 관료들을 그대로 유지할 것을 원했던 미군정의 권고에도 불구하고 과장급 이상 상급 공무원들의 94%가 교체되었다.⁵¹¹⁾ 따라서, 이승만은 당시의 상황에 대해 “행정에 경험이 있는 사람들은 반민(反民)이라 하니 쓸 수 없고, 신인을 사용하게 되어 곤란한 일이 많았다.”고 회고하였다.⁵¹²⁾

방침 보고」, pp. 512-515.

505) 『자유신문』 1950년 5월 11일 「김훈 신임 상공부 장관, 생산의욕을 높이고 무역발전에 힘 쓰겠다는 포부를 피력」.

506) 『한국 전란 2년지』, 1952년 5월 1일 「이교선 상공부 장관의 상공정책」, pp. 128-129.

507) 『시정월보 창간호』, 1949년 1월 6일 「전진한 사회부 장관, 제1회 83차 국회 본회의에서 시정방침을 보고」, pp. 29-42.

508) 당시, 제헌국회의원 김효석이 앞으로 수립될 정부에 현 군정 관리를 국무위원 또는 행정 각 부처장에 등용치 말 것을 대통령에게 건의하자고 제안하여 국회에서 정식으로 안건으로 처리된 상태였다. 『서울신문』, 1948년 8월 2일 「제37차 국회 본회의, 조각문제 격론」.

509) 『서울신문』 1948년 8월 21일 「국회 임시특별위원회, 국무원에 정부 내 친일파 청산을 건의할 예정」.

510) 『경향신문』 1948년 8월 25일 「임문환 상공부차관, 부일협력 관계로 사표 제출」.

511) 맥도널드, 2001, pp. 238-240.

그리고, 이러한 사회적 분위기에 따라 초대 내각 역시 가능한 항일 투쟁 등 민족주의적 대의명분에 충실하고 개혁적인 인사들을 중심으로 구성되어졌다. 당시, 이승만은 통일된 민족국가 건설을 주장하며 정부 참여를 거부했던 임시정부와 중도파 인사들이나 대한민국을 부정하였던 전직 좌익 인사들을 초대 내각에 포함시켜 국가건설 과정에 있어서 민족주의적 요구를 최대한 수용하려고 시도하는 한편, 각 정파 간 세력균등을 염두에 두어 미군정기에 득세했었던 한국 민주당 출신 인사들을 최대한 배제시켰다. 이에 한국 민주당이 애초에 요구했던 8석 대신 4석 만을 배정했고 그나마도 한국 민주당을 형식적으로 지니고 있었던 이들 4명 중 윤치영, 장택상, 이인 3명이 입각 직후 탈당함으로써 김도연만이 재무장관으로 임명되는 결과가 초래되었다.

먼저 초대 내각은 국무총리 1명과 총 17명의 장관들로 구성되어 있었다. 이들 외의 주요 인사로는 대통령 이승만, 부통령 이시영, 국회의장 신익희, 대법원장 김병로 등을 들 수 있는데 모두 대표적인 일제 시기 항일 운동가들이었다.

부서	이름	재임기간	주요경력	소속단체
국무총리	이범석	48.7.31- 50. 4.11	광복군 사령관, 조선민족청년단 단장	조선민족청년단
내무부	윤치영	48.8.3- 48.12. 24	이승만 비서, 제헌의원	한국 민주당→입각 직후 탈당
외무부	장택상	48.8.4- 48.12.14	수도경찰청장, 해외에서 독립운동을 하였고 청구 구락부 사건으로	한국 민주당→입각 직후 탈당

512) 『자유신문』 1950년 5월13일 「이승만 대통령, 현재는 냉전이 아닌 전쟁상태라고 기자와 문답」.

			투옥되었다	
재무부	김도연	48.8.22- 50.4.22	연희전문교수로 3.1운동에 앞선 2.8선언을 주도하다 투옥되었고, 1942년 조선어학회 사건으로 복역하였다.	한국 민주당
법무부	이 인	48.8.22- 49.6.6	미군정법무장관을 지냈으며 일제 강점 기 독립 운동가들을 무료 변론하였다, .	한국 민주당→입각 직후 탈당
국방부	이범석	48.8.4-4 9.2.28	국무총리 겸임, 신흥무관학교 교관역임, 북로군정서 소속으로 청산리 대첩 참여.	조선민족청년단
문교부	안호상	48.8.4-5 0.5.4	서울대 교수	조선민족청년단
농림부	조봉암	48.8.2-4 9.2.23	사회주의 운동, 3.1운동으로 투옥 및 1930년 공산당	전 조선 공산당

			사건에 연루되어 7년 복역, 상해 임시정부 경무국 직원역임	
상공부	임영신	48.8.4-4 9.2.23	구미위원부 및 상해임시정부 관여, 중앙여자대학설립, 3.1운동 참여로 투옥,	여자국민당
교통부	민희식	48.8.4-4 8.10.4	일제 총독부, 미군정운수부장관	
체신부	윤석구	48.8.4-4 9.6.14	건국 준비 위원회 활동, 입법의원, 황포군관학교 2기생, 상해 임시정부 밀파 공작원으로 군자금 송금.	한국 독립당
사회부	전진한	48.8.3-4 8.12.24	노동운동	독립촉성노동총 연맹
무임소	이청천	48.8.12- 48.9.24	광복군 총사령관, 조선혁명당 창당, 신흥무관학교 대장, 고려혁명군 결성.	대동 청년단
	이윤영	48.8.12- 52.7.27	목사, 조선민주당 부 당수, 3.1운동 참여로 투옥.	조선 민주당
공보처	김동성	48.8.12- 49.8.12	합동통신사 사장	

총무처	김병연	48.8.12- 48.11.30	평남조선물산장려회 이사	조선민주당
법제처	유진오	48.8.4-4 9.6.7	고려대 대학원원장, 법전편찬위원	
기획처	이순탁	48.8.12- 49.7.22	연희전문 상과 교수, 연희상과 사건으로 투옥됨. 신간회에 관여하였으며 홍명희, 백남운 등과 좌, 우 합작노선에서 활동한 중도파 민족주의자	

표IV-1)제1공화국의 초대내각 명단

이 외에도 임시정부의 이념인 삼균주의 계승을 부르짖었던 정인보, 명제세 등의 중도파 인사가 감사원의 전신으로 공무원의 비행을 감시, 감독하는 감찰위원회와 헌법에 의하여 국가 총 예산의 결산을 확정하고 국가 각 기관의 재정을 감독하는 재정의 최고 심사기관인 심계원⁵¹³⁾의 수장으로 포진되는 등 경제적, 물적 자원의 부족을 민족주의적 정통성을 갖춘 인적 자원을 기용하여 이념적 권력자원을 극대화 시킴으로써 극복해보고자 노력하였다.

즉, 김구, 김규식 등이 남북 협상을 주장하면서 끝까지 참여를 거부하였기 때문에 이승만은 당시 그들과 함께 총선거를 실시하여 남북통일의 근간이 되는 과도정부 수립의 문제가 급선무이므로 임정법통관계는 지금 문제 삼지 말고 정식국회와 정식정부가 수립된 이후에 의정원과 임정의 법

513) 『자유신문』 1949년 2월11일 「명제세 심계원 위원장, 심계원 업무에 대해 담화를 발표」.

통을 이어받자는 내용의 성명서를 발표하였던⁵¹⁴⁾ 자신의 의견에 맞서서 대한민국 정부수립 직전까지 임시정부의 정통성을 옹호하며 좌, 우 합작에 의거한 통일정부를 구성하려고 하였던 인물들을 정부에 포함시켰다. 예를 들어, 이승만은 임시정부 봉대론을 끝까지 주장하면서 좌, 우 합작에 의한 통일정부 구성을 추진했던 백홍균을 체신부 차관에 임명하였다.⁵¹⁵⁾ 이 외에도 남조선 과도입법위원의 관선의원으로 참여했던 중도 민족주의자들인 고창일⁵¹⁶⁾과 김법린⁵¹⁷⁾, 한국독립당 출신의 최명수⁵¹⁸⁾ 등이 외무부 차관과 검찰위원 등으로 배치되어 있었다.

그러나, 인적 자원의 부족은 생각보다 심각했다. 이승만의 측근이었던 올리버의 진술에 따르면 새로운 정부가 모습을 갖추기 시작함에 따라 수많은 공직자를 임명해야 했지만 행정적, 정치적 경험이 있는 인사는 찾을 수 없었고 지체 없이 해결해야 할 문제들은 매일 쌓여만 가고 있었다.⁵¹⁹⁾ 하지만, 1919년 이래로 조국을 떠나 중국에 있었던 임시정부 지도자들이 정부 운영능력이 거의 없었던⁵²⁰⁾것을 비롯하여 대다수 한국인들이 근대적 정부에 대한 경험이 전무 했다. 그나마, 이미 전술 한 것처럼 민족

514) 『서울신문』, 1947년 5월 11일 「이승만, 과도정부 수립과 임정봉대 문제에 관해 성명서 발표」.

515) 백홍균은 독립촉성국민회 내의 임시정부 계열을 대표하는 인물이기도 했다. 이에 대해서는 다음을 참조할 것. 『서울신문』, 1947년 5월 7일, 「독촉 국민회 임정 봉대파, 임정 추지회 구성」; 『동아일보』, 1947년 6월 25일 「한독당 선전부장 백홍균, 반탁데모에 대한 담화 발표」.

516) 상해 임시정부 출신의 독립운동가였던 고창일은 해방 후 김병로, 원세훈, 김약수 등과 함께 한국 민주당을 탈당하여 중도 성향의 민중동맹을 창설한 주요 멤버였다. 김규식 등이 주도한 남조선과도입법위원회의 관선의원을 지낸 고창일은 제1공화국 초대 내각에서 외무부 차관으로 임명되었으며, 외무부장관 대리를 역임하기도 했다. 이후, 좌, 우 합작을 추진했었던 김봉준, 박건웅, 여운홍, 장자일, 송남현 등과 함께 민족자주연맹에서 활동했었던 그는 6.25전쟁 시기에 인민군에 의해 처형당하였다. 『경향신문』, 1946년 12월 8일 「입법의원 관선의원 선임서와 성명서 발표」; 『서울신문』, 1948년 8월 10일 「제4차 국무회의, 각부 차관 임명과 정부기구문제 등 토의」; 『조선중앙일보』, 1949년 3월 4일 「민족자주연맹, 부서와 임원을 개선」; 『조선일보』, 1950년 11월 10일 「남북요인들 행방불명」.

517) 『경향신문』, 1946년 12월 8일 「입법의원 관선의원 선임서와 성명서 발표」; 『독립신문』, 1949년 2월 22일 「감찰위원회의 조봉암 농림부장관 파면 결정서」.

518) 『동아일보』 1946년 4월 23일 「한독당 중앙부서 결정됨」; 『한성일보』, 1948년 8월 29일 「국무회의, 감찰위원회 구성」.

519) Oliver, 2002. pp. 288.

520) 맥도널드, 2001. pp. 242.

주의적 대의명분과 지지를 획득함으로써 이념적 자원을 국가건설과정에서 극대화하기 위해 미군정기에 중용되었었던 송호성, 조개옥 등의 임시정부 출신 인사들은 능력부족을 드러낸 바 있었다.

인적 자원의 부족은 남과 북 모두의 문제였고 북한 역시 국가기관과 사회단체에 경험과 실력이 있는 인재와 공업, 운수, 농업 분야에 고급기술 인력이 부족한 인적 자원 취약성의 문제를 안고 있었다.⁵²¹⁾ 한홍구는 일제의 강점이 단 기간 내에 끝나지 않았고 일제 기관에 복무한 사람들을 다 가혹하게 처리할 수 없었기 때문에 일반적 선임견과는 달리 북한이 정부구성과정에서 상당히 관대한 인적청산 정책을 실시했다고 지적한다. 즉, 만주의 빨치산 생활을 한 사람들만으로는 새 나라를 건설하는 것이 불가능했기 때문에 전문적인 지식을 가진 사람들을 건국과정에 적극적으로 참여시키는 것이 요청되었으므로 초기 인민군의 건설과정에서는 일본군 출신이나 만주군 출신 장교들을 받아들이기도 했다.⁵²²⁾

하지만, 북한은 전술한 것처럼 소련이 1945년 8월15일 직후부터 소련국적을 가진 조선인들을 국가 핵심 기구들과 사회의 요직에 파견하였기 때문에 상대적으로 사정이 나은 편이었다.⁵²³⁾ 또, 1945년 8월 15일 해방직후 부터 소련의 전폭적인 지원으로 인해 성공적으로 물질적인 기반을 마련할 수 있었다. 소련이 계속하여 인민경제 발전 2개년 계획을 계속 지원해주는 한편 4-5천만 달러에 달하는 대규모 경제원조와 전문가를 파견함으로써 경제적, 물적, 인적 기반이 구축되었다.⁵²⁴⁾ 따라서, 인민경제 발전 2개년 계획 착수 후 2년이 지난 1950년 4월 15일 경에는 인민경제 발전 2개년 계획의 성공적인 달성으로 인해 인민의 물질생활이 향상되고 문

521)박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠코프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서:6) 북조선 경제사정」, pp. 340.

522)한홍구, 「대한민국사 1」, (서울 : 한겨레 신문사, 2003), pp. 106-107.

523)박종효 편역, 2010, 「소련이 1945년 8월15일 이후 북조선에 파견하여 조선에서 근무하는 소련국적 고려인에게 북조선 정부가 훈장수여 동의를 소련정부에 요청한 고려인 명단」, pp. 495.

524)박종효 편역, 2010, 「1949년 3월5일: 스탈린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 309.

화수준이 급속히 향상되었다는 자체 평가가 내려지는 등⁵²⁵⁾ 계속적으로 국가의 경제적, 물적, 인적자원에 대한 개선책이 마련되고 정책의 연속성이 이어짐으로써 체계적인 국가발전이 가능하였던 것이다.

그러나, 대한민국의 경우에는 이미 살펴본 것처럼 국가 출범부터 북한에 비해서 국제정치적 변수가 순조롭게 작동하지 않았다. 먼저, 정권 이양과정에서도 한국과 미국 간 마찰이 표면화 되었다. 국무총리이자 국방부 장관이었던 이범석과 외무장관 장택상은 미국이 정권 이양에 관한 협정을 통해 철군 완료 시 까지 남조선 국방 경비대와 경찰에 대한 지휘권을 보유하겠다고 하자 이를 주권 침해라고 강하게 항의하였다.⁵²⁶⁾ 이 문제로 인해 자신의 귀국이 늦어질 것을 우려한 하지가 무초의 신속한 파견을 미국에 요청하였고 8월23일 서울에 도착한 무초의 중재로 한국은 9월3일자로 경찰권을 인수하는데 성공하였으나 남조선 국방경비대의 지휘권은 미군이 완전히 철수하기 전 까지 보유하기로 합의하였다.⁵²⁷⁾

따라서, 정부 출범 후 2달이 지난 후에도 행정공백 상태가 여전히 지속되고 있었다. 실제로, 사회부 장관 전진한은 여수, 순천 사건과 수해복구 보고를 통해서 “이때까지의 정부시책은 국민에 침투되지 않았다”고 밝힘으로써 1948년 11월까지도 국가의 행정력이 국민에게 충분히 스며들지 못했음을 고백하기도 하였다.⁵²⁸⁾ 이승만은 두 차례나 활용 가능한 인물들의 명단을 요청했지만 감감 무소식이기 때문에 모든 것이 순조로워지기까지는 오랜 시간이 걸려야 할 거 같다고 토로하고 있었다.⁵²⁹⁾ 이렇게 국정에 활용할 수 있는 인물이 매우 부족했기 때문에 이승만은 국회의원들을 상대로 국정에 활용 가능한 인물을 추천하는 투표를 해달라고 요청하기까지 하였다.⁵³⁰⁾ 또, 이러한 인적 자원의 부족으로 인해 이승만은 자신과 정

525) 박종효 편역, 2010, 「1950년 4월15일(조국전선)」, pp. 471-472.

526) *FRUS* 1948, VI, 1948년 8월 18일 「Jacobs to Marshall」, pp.1282-1283.

527) *FRUS* 1948, VI, 1948년 8월 24일 「Jacobs to Marshall」, pp.1287.

528) 『동광신문』, 1948년 11월1일 「전진한 사회부장관, 여수사건과 수해복구 등에 대해 담화를 발표」.

529) Oliver, 2002. pp. 292.

530) 「제2부 김인식, 원장길」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001.

치적 갈등을 빚고 있었던 한국 민주당과 그 후신인 민주 국민당 소속의원들과 상해 임시정부 시절 자신을 탄핵하였던 창조파의 선봉장 신성모와 송호성⁵³¹⁾ 까지도 고위직에 등용할 수 밖에 없었다.

이렇게 인적자원이 절대적으로 부족한 상황에서 소수의 한국인들만이 근대적인 행정과 국가기구를 한국에 도입한 일본의 식민 제도를 경험하였다.⁵³²⁾ 따라서, 이승만은 해방 이전인 1946년 11월 12일에 『서울신문』과 가진 인터뷰를 통해서 신속한 근대국가건설을 위해서는 부일 협력자들의 참여가 불가피하다는 그의 생각을 밝히고 있었다.

이 문제는 우리 환경이 해결할 수 없으니, 미리 제출되는 것은 민심만 혼란케 하며 통일에 방해를 끼치는 것이다. 국권을 회복한 후에 조처하는 것이 순서적이다. 극렬 친일분자라도 기회를 주어 민족에게 복리될 공효(功效)를 세우게 되면 혹 일 후에 장공속죄할 희망이 있을지도 모를 것이니, 40년을 참아온 처지에 얼마 더 참기가 그다지 어려울 것이 아니다. 우리는 국권회복을 통일적으로 진행할 따름이다.⁵³³⁾

친일파의 국가건설 참여에 대한 이승만의 생각은 제헌의회 의원으로 친일파 숙청에 관한 특별조사위원회 위원장을 지낸 김인식의 이승만에 관한 다음과 같은 발언을 통해 요약될 수 있다.

그 양반은 친일파는 아니였거든. 그 참 싫어했거든. 일본 사람들을... 근데 정부 조직해서 정부를 리더하기 위해서는 그 사람들로 하여금 일하게끔 해야 제대로 간다 그렇게 된 겁니다.⁵³⁴⁾

이러한 인식은 이승만 뿐만 아니라 광복군 출신의 국무총리 이범석 역시 가지고 있었고 그는 보다 구체적인 이유를 제시하였다. 즉, 이범석은

531) 신숙, 『나의 일생』, (서울: 일신사, 1962). pp. 61.

532) 맥도널드, 2001. pp. 228.

533) 『서울신문』, 1946년 11월 12일 「친일파 재선거, 이박사 담화발표」.

534) 「제2부 김인식, 원장길」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 189.

1948년 8월20일 정부수립 직후 『서울신문』과 가진 인터뷰를 통해서 단순한 친일부역 관리 처벌 반대론을 제시한 것이 아니라 만일 친일 부역의 과거를 문제 삼아 관리들을 단죄한다면 가뜰이나 인적자원이 부족한 신생국 대한민국의 약체성이 더욱 심화될 것이라는 생각을 피력했다.

독립을 획득하고 자주주권국가를 형성하는 것이 자연적으로 발전하는 것은 독특한 정치이념에 있는 것이다. 그것은 즉 민족자결이고 이 자결은 역사적으로 긴 투쟁으로 싸운 우리 민족정신에 있다고 본다. 오늘날 우리가 민국정부 수립을 위하여 노력해 왔으나 나는 여러분들을 배척하고자 하지 않는다. 여러분들을 배척한다면 그 만큼 한 숫자의 인재를 상실하는 때문이다. 그러나 우리들은 장구한 시간을 통하여 남의 심부름하는 동안에 민족문화는 여지없이 부패되었다. 하루속히 이런 것이 청산되어야 하겠는데 점진적으로 청산하여 부패한 관료냄새를 없이 하고 정기 있는 민족인격을 양양시키는 자치력을 갖도록 해야 할 것이다. 국가를 떠난 개인이 없고 민족을 떠난 관리는 없는 것이다. 그러므로 항간에서 떠도는 탐관오리는 절대로 이 정부에서는 용납될 수 없다. 여러분도 이런 악질적인 탐관오리의 적발에 전적 협력을 바라며 실천해야 할 것이다. 조각(組閣)의 약체 문제로 항간에 물의가 있는 모양이나 약체 운운은 조각에 있는 것이 아니고 정부 목적을 수행하는 데 비로소 그 약강이 있는 것이다. 민국정부는 오늘부터 비로소 강약이 있을 것이다.⁵³⁵⁾

따라서, 이승만은 정부수립 초기인 1948년 8월 20일 『민주일보』와 가진 인터뷰를 통해서 국내의 전반적인 여론이 친일파를 청산해야 한다는 쪽으로 돌아가고 있지만 아직 확실한 기반을 갖추지 못한 국가로 출범한 대한민국의 현실로 인해 이는 당장 불가능하니 당분간 부일협력 관리들의 기용이 불가피하다는 입장을 밝히고 있었다.⁵³⁶⁾ 무엇보다 이승만이 이들의 공백으로 인해 근대국가 건설일정에 차질이 발생할 것을 두려워하고 있었음을 1948년 9월 15일 자 『서울신문』의 기사가 보여주고 있다.

535) 『서울신문』, 1948년 9월15일 「이승만 대통령·이범석 국무총리, 행정권 이양 후 정부 관리들에 행한 최초훈시 내용」.

536) 『민주일보』, 1948년 8월20일 「이승만 대통령, 행정이양에 따른 행정공백에 관리들은 태만하지 말라고 유고」.

내가 귀국 직후 국내의 여론은 우선 친일파·민족반역자의 처단 청산에 비등되고 있었다. 경찰이나 정부 내에 상당한 수의 친일파가 있다는 것이다. 그 때 나는 이런 문제로 민족이 분쟁하느니 보다 우리는 하루속히 국권을 회복한 후 법률을 제정하여 처단하는 것이 가하다고 하였다. 오늘 여기 모인 관리 중에는 과거 40년 일정 때나 군정 3년을 통하여 민족의 불평 비평의 대상이 되는 관리도 있을 것이다. 그렇다고 해서 나는 과거의 친일한 관리를 포용한다는 말은 아니다. 그러나 앞으로 우리 정부를 견고한 기반 위에 세우기 위하여 친일분자의 처단은 아직 시일이 빠르다고 본다. 우리가 일제 40년간과 군정 3년간을 참아 왔으니 조금만 더 참고 법적으로 서서히 처리하여야 할 것이다. 세계 각국은 우리들의 정치역량과 정치운영에 있어 민족의 분열 분쟁으로 그 장래를 의심하고 정치권을 한인에게 맡길 수 없다는 견해도 있다. 그러나 세계공론으로 우리 한인에게 정부를 허용하자는 데 일치하여 오늘날 우리에게 정부의 주권을 이양하였다. 그러나 정부운영이 잘 안 되기를 바라며 또 그렇게 되기를 희망하는 일부 분자들은 민족을 분열시키고 국회와 정부 간의 알력을 조장하며 정당 간의 정권쟁탈과 세력부식에 여념이 없다면 장래의 국운은 과거 40년간 일제 압정보다 더 심한 비참한 지경에 빠질 것이다. 우리는 민족이 견지한 4천여 년의 조국역사에 혁혁한 유업을 계승하여 개인의 이익, 편·불편, 세력부식을 버리고 오직 민족의 일치협력으로 희생적 정신으로 매진하여 주기 바란다. 잘 되었던 못 되었던 우리 손으로 된 정부는 일제의 정부나 군정보다 나으면 나왔지 못하지는 않을 것이다. 그러므로 상부명령에 절대복종하여 외부 선동에 휩쓸리지 말고 오직 국권회복에 전력을 다하여 주기 바란다.⁵³⁷⁾

프랑스 특파원이었던 언론인 주섭일의 『프랑스 대숙청』은 드골의 프랑스가 전후 나치 협력자를 모범적으로 처단하고 민족정기를 세운 것으로 들어 친일 부역자를 기용한 이승만의 제1공화국을 비판하고 있다.⁵³⁸⁾ 그러나, 기존 유럽 현대사 해석에 도전해온 유럽사의 권위자 마조위의 연구에 따르면 드골의 자랑과는 달리 프랑스 공무원 85 만 명 가운데

537) 『서울신문』, 1948년 9월15일 「이승만 대통령·이범석 국무총리, 행정권 이양 후 정부 관리들에 행한 최초훈시 내용」.

538) 주섭일, 『프랑스 대숙청』, (서울: 중심, 1999).

0.7647%에 불과한 6천5백 명 정도만이 해고되었다.⁵³⁹⁾ 이는 그만큼 고도의 전문성을 요하는 국가 행정을 담당하는 관리의 양성과 대체가 어렵다는 사실을 반증하고 있다. 특히, 국민들이 자치의 경험은 물론 행정 및 기술업무 수행을 위한 훈련이 전혀 안되어 있었던 대한민국의 경우에는 고도의 전문성을 갖춘 국가 관리의 중요성이 더욱 컸었다.⁵⁴⁰⁾

이승만 역시 국가기구에 종사하는 관리들은 그 전문성으로 인해 쉽게 대체가 불가능한 것을 잘 알고 있었고 대한민국 정부 수립 직전까지도 미국정부에게 국가운영에 필요한 인적자원을 당분간 빌려주고 그들이 파악한 나쁜 데이터베이스를 양도해줄 것을 요청하였다고 1948년 7월 말 정수 수립직전 가진 기자회견을 통해 밝히고 있었다. 그나마도 전술한 것처럼 이념적 권력자원을 극대화 하기 위해서는 일제와 미군정을 위해 일했던 관리들을 일체 배제해야 한다는 여론을 수용할 수 밖에 없었기 때문에 과장급 이상의 고위관리들이 대거 교체됨으로써 행정력 수립에 큰 어려움을 겪고 있었던 것이다.

그러나 대부분 이양은 8월 15일 이내로 다 될 줄 믿는다. 내가 미군사령관에게 요청한 것은 미 정부에서 한국 정부에 있는 고문과 또 기술자 얼마를 빌려주기 바라며 또 어떤 사람이 무슨 일에 도움이 될 것인지 명부를 만들어서 우리에게 천거하면 우리는 그 중에서 택해서 몇 사람을 쓰겠다 하였고 따라서 한인 부처장들은 각각 자기 맡은 직책을 여일(如一)히 근무해서 후임자가 나기를 기다려야 할 것이요 그 전에는 조금도 변동이 없기를 바란다. 우리 새 정부가 들어서면 미(美)고문관과 기술자와 한인 관공리를 다 일제히 가려내서 새 사람들이 들어가는 것을 좋아할 사람도 없지 않을 터이나 그것은 불가능한 일이니 최고 각원들만 새로 나서 정권을 장악하고 아래의 모든 관리들은 기능과 근면 자격 여하에 따라 다 인용할 것이다.⁵⁴¹⁾

하지만, 신생 대한민국은 1948년 10월 발생한 여수, 순천 반란사건

539)Mazower, 1999. pp. 316-319.

540)Oliver, 2002. pp. 285.

541) 『서울신문』, 1948년 7월 23일 「이승만, 총리인선 문제 등에 대해 기자회견」.

으로 인해 최대의 위기를 맞게 되었다. 따라서, 정치적 정당성의 감소로 인해 국민적 지지가 줄어드는 문제가 발생함에도 불구하고 국가보안법을 제정하는 한편 친일과 처벌법 제정을 통해 구체적인 행동에 나서고 있었던 반민족특별위원회를 해체시켜 전문적인 행정과 치안의 경험과 기술이 있는 부일 관료들의 정부 잔류를 계속 용인할 수 밖에 없게 되었다.

당시, 주한 미국대사 무초를 비롯한 서울에 있던 미국정부의 관리들 역시 이승만 정부가 내부의 공산주의 반란세력과 외부의 적대적인 군사력과 대치하고 있는 심각한 의기 상황에 직면해 있기 때문에 당분간 미군 철수를 지연시키고 한국의 안보를 보장해줄 때만이 한국의 정치적 안정과 경제발전의 기틀이 마련될 수 있다고 주장하였다.⁵⁴²⁾ 따라서, 무초는 당분간 미군이 주둔해줄 것을 요청한 이승만의 결의안을 미국이 국제연합 총회에서 채택해줄 것을 공식 요청하였고⁵⁴³⁾ 미국 정부 역시 경험도 없고 미숙한 한국정부를 위협하는 체제 전복, 파괴활동이 만연하다고 판단하여 이승만의 주한미군 철군 연기 요청을 받아들임으로써⁵⁴⁴⁾ NSC 8의 결정에 따라 1948년 12월31일까지 완료되기로 했었던 미군 철수 계획을 수정하여 1949년 6월까지 철군을 연기하기로 하였다.

이렇게 1949년 5월 1일 당시 67만 4,000명에 달했던 실업자의 수를 통해 드러나는 것처럼 경제적, 물적 기반의 심각한 취약성을 지니고 있었던 대한민국⁵⁴⁵⁾이 심각한 국가안보의 문제마저 떠안게 되었기 때문에 이를 극복하기 위해서는 미국의 도움이 반드시 필요했다. 미국 역시 당분간 미국의 지원에 전적으로 의존하게 될 한국이 경제적으로 자급자족 할 수 없고 북한의 위협을 감당하지 못하여 붕괴될 위험이 크지만 만일 그럴

542) *FRUS* 1948, VI, 1948년 11월 12일 「주한미국 특별대표부 무초, 한국 정부의 현 상황과 향후 전망에 대해 미국 국무장관에게 보고」, pp. 1325-1327.

543) *FRUS* 1948, VI, 1948년 11월 9일 「주한미국 특별대표부 무초, 이승만 대통령이 장면 한국유엔대표에게 보낸 지시내용을 보고」, pp. 1323.

544) *FRUS* 1948, VI, 1948년 11월 19일 「이승만 대통령, 트루만 대통령에게 미군 육해군 대표부의 한국 설치를 요망」, pp. 1331-1332.

545) 박종효 편역, 2010, 「북조선과 남조선의 중요사건일지: 5월 남조선 중요사건 일지」, pp. 361.

경우 미국의 위신에 크나큰 손상을 입을 것을 두려워하였다. 따라서, 비록 미국이 한국에게 북한을 공격할 만한 충분한 군사력을 제공하거나 군사적 공약을 제공하지는 않더라도 한국에 경제적 지원을 제공하여 북한 정권과 경쟁할 수 있기를 희망하여 경제 원조를 제공할 것을 약속하면서 철군 날짜를 1949년 6월30일 까지 연장시켰다.⁵⁴⁶⁾

하지만, 동시에 미국정부가 재정적자와 인플레이를 줄이지 않으면 경제 원조를 중단하겠다고 공언하고 있었기 때문에 한국정부는 국방비와 사법 경찰비, 행정비 등의 정부지출을 대폭 삭감하여 예산상의 균형을 맞출 수 밖에 없었다. 실제로 1949년 4월1일 정부 중앙부처에서 2만 명이 감원되었고 4월5일에는 전 예산의 23%를 국방비로 배정한다는 삭감안이 발표되었다.⁵⁴⁷⁾ 이로 인해 가뜩이나 부족했던 치안과 국방능력이 감소할 것을 우려됨에 따라 정부는 우익 청년단체들을 통합시켜 대한청년단을 결성하고 이들에게 군사훈련을 시켜 준 군사 조직의 업무를 맡기는 한편, 이들 중 청년단원들 중에서 일정 인원을 선발하여 군대와 경찰 조직에 편입시켰다.

또, 국가안보가 국가건설과정의 중요한 과제로 등장함에 따라 삼균주의와 국가안보의 내용을 모두 포함한 과도기적인 이념인 일민주의를 제창하여 이를 국가의 차원에서 국가건설을 위한 일종의 국민운동으로 보급하였다. 한편, 학도 호국단 등의 학생단체는 일민주의를 특히 국가안보의 차원에서 강조하였으며 이들을 중심으로 정부 기관을 비롯한 사회 각층이 애국기 헌납운동 등을 통해 국가의 재정능력으로는 확보할 수 없었던 물적 자원들을 마련해주기도 하였다. 그리고, 이로 인해 국가가 부족한 인적, 물적, 경제적 자원 등을 보충함으로써 국가안보의 문제는 개선되기 시작했고 1949년 6월 주한 미국 대사관은 당시의 안보상황에 대해 “남, 북한 간 군사적 균형의 안정장치의 역할을 하고 있는 주한미군의 철수가 전면전을 가져올 가능성을 배제할 수는 없지만 남, 북한 간에 상당한 군사적 균형이

546) *National Security Council Report 8/2*, March, 22. 1949, *DNSA(Declassified National Security Archive)*, ; *FRUS* 1949, 1949년 3월 22일 「미국 국가안전보장회의가 트루만 미 대통령에게 제출한 NSC 8/2 ‘한국에 관한 미국의 입장’ 보고서」, pp. 969-978.

547) 박종효 편역, 2010, 「북조선과 남조선의 중요사건일지: 4월 남조선 중요사건 일지」, pp. 360.

이루어지고 있다.”고 평가하고 있었다.⁵⁴⁸⁾

한편, 모든 자원의 부족으로 인해 민족주의적 대의명분을 요구하는 대중들의 목소리를 국가건설 과정 동원에 대한 교환 대가로 수용하여 사회 개혁을 추진함으로써 긍정적인 결과가 나타나기도 했는데 토지개혁과 국가 의무교육 실시 등이 그 대표적인 예였다. 그리고, 이를 통해 정치적 정당성이 향상되어 국민들이 점차 자원동원에 대해 동의하게 되고 국가에 대한 귀속감 역시 증가함에 따라 물적, 경제적 차원의 취약성의 문제를 조금씩 개선시켜 나가기 시작함으로써 국가의 자율성이 향상되기 시작했다. 그리고, 이를 지켜본 중도파 세력들 역시 1950년 5월30일의 제2대 국회의원 선거를 통해 대한민국 건설과정에 본격적으로 참여하기 시작하면서 정치적 정통성과 민족주의적 대의명분의 문제가 향상됨으로써 이념적 권력자원이 좀 더 극대화되기 시작했다.

따라서, 1950년 6월25일에 한국전쟁이 발생하기 직전에 국가는 재정균형을 달성하고 빨치산 등의 내부 반란을 진압함으로써 정치, 경제적인 안정을 찾아가고 있었다. 1950년 4월28일 미 정부 관리는 AP통신과의 회견을 통해 대한민국이 정치, 경제의 위기를 모면하였으며 앞으로 많은 난관이 기다리고 있지만 국가의 존립과 민주주의적 발전의 기초가 확립될 것으로 기대한다고 평가했다.

최근 균형예산안의 통과로 인해 현재의 경제 부흥상태가 계속된다면 한국은 수년 내에 경제적으로 독립할 수 있을 것이며, 이에 한, 미 양국 위원들로 구성된 경제안정위원회의 업적이 크게 기여하고 있다. 또, 200명의 국회의원을 선출하는 제2대 국회의원 선거에는 제헌국회 선거 당시 공정한 선거가 실시되지 않으리라는 이유로 출마를 거부하였던 정당들까지 참여하여 약 1,400명의 입후보가 예상되는 등 공정한 선거가 기대되고 있다. 한편 이제 한국군대는 소련이 북한을 원조하지 않는 한 공산주의 지배 하에 있는 북한에 대항하여 국권을 유지할 수 있을 것이다. 현재 한국에는 육군 9만 3,000, 해군 7,000 그리고 5만의 경찰력이 500

548) *FRUS* 1948, VI, 1948년 11월 9일 「주한미국 특별대표부 무초, 이승만 대통령이 장면 한국유엔대표에게 보낸 지시내용을 보고」, pp. 1046-1057.

명의 미 군사고문단에게 훈련을 받고 있으며 그 성적이 매우 만족스럽다. 실제로 1949년 10월 이래의 공산주의 게릴라군 및 기타 반도 소탕전에서 약 5,000명의 게릴라가 사살되었으며 그들은 사실상 남한으로부터 소탕되었다. 따라서, 한국이 향상된 생활수준을 가진 한층 민주주의적인 국가로서 등장한 징조가 보이며, 북한으로부터의 위협이 제거되면 곧 자립할 수 있을 것이다.⁵⁴⁹⁾

이러한 성과에도 불구하고 이승만 정부가 충분한 군사력을 보유할 경우 무력 통일을 시도할 것을 우려하였던 미국 정부의 근심과 달리 1949년 하반기부터 중국에서 숙련된 대규모의 인민 해방군 출신 조선인 3개 사단 병력이 귀국하고 1950년 4월과 5월 사이에는 소련이 북한에 대량의 군용 트럭과 탱크, 항공기, 중화기 등을 공급함으로써 남, 북한 간의 군사력 균형에서 북한이 병력 수와 병기 모두에서 절대적 우위를 차지하게 되었다.⁵⁵⁰⁾ 이러한 북한의 정황을 가장 잘 알고 있었던 것은 이승만과 남한 정부였다. 이미 한국 외무부는 1949년 9월에 대한민국 정부를 승인한 21개 정부들에게 보낸 서한을 통해 한국전쟁을 예방할 수 있는 적극적인 조치를 촉구하고 있었고, 국방부 장관 신성모 역시 1950년 3월에 북한이 침략할 것이라고 예측하였다.⁵⁵¹⁾ 따라서, 이승만 역시 한국전쟁 발발 6일전인 6월15일까지도 미 국무부 고문 존 덜레스(John Foster Dulles)와 주한 미국 대사 무초에게 한국에 대한 미국의 명확한 안보 공약을 요구하면서 만일 모종의 조치가 강구되지 않는다면 냉전에서 패배하고 말 것이라고 주장하였다.⁵⁵²⁾

이에 반해 미국은 기본적으로 전쟁이 일어날 때 까지 전쟁의 가능성에 회의적이었고 적극적인 대처를 보이지 않았다. 즉, 미국은 중국 상황의 악화로 인해 한국의 전략적 중요성이 커지자 한국에 이전보다 큰 규모

549) 『자유신문』, 1950년 4월28일 「미국정부, 한국이 정치, 경제의 위기를 모면하였다고 평가」.

550) *FRUS* 1950, 1950년 5월 11일 「드럼라이트 주한미국대리대사, 미 국무부장관에게 북한 군사력 상황을 보고」, pp. 84-85.

551) 맥도널드, 2001. pp. 108.

552) *FRUS* 1950, 1950년 6월 19일 「이승만 대통령과 덜레스 미 국무부 고문의 회담에 대한 엘리스 동북아시아국장의 비망록」 pp. 107-109.

의 경제적, 군사적 지원을 제공하기로 결정하였다. 그러나, 이러한 지원들은 경제적, 이념적 봉쇄의 차원에서 행해졌을 뿐이며 한국의 전략적 가치가 그리스, 터키, 일본 등에 비해 떨어져서 직접적인 군사력을 투입할 수 없었기 때문에 미국의 군사적 보호의 제공 없이도 한국이 살아남아야함을 의미했다. 만일 이렇게 해서 한국이 계속 살아남는다면 한국을 트루먼 독트린의 하나의 성공 모델로 삼아서 계속 지원하겠다는 것이 미국의 방침이었다.⁵⁵³⁾

1950년 4월 초에 제출된 NSC-68은 소련의 전 세계적인 군사 위협으로 인해 미국이 이전보다 훨씬 많은 500억 달러의 국방비를 책정해야만 효율적으로 대응할 수 있다는 결론을 제시하였었지만⁵⁵⁴⁾ 기적적인 제선 이후 방위비 지출의 추가 삭감을 국내 여론으로부터 요구받고 있었던 트루먼 행정부로서는 이를 받아들이기 어려웠고 전략적 가치가 떨어졌던 한국에 대해서는 더욱이 6월25일에 한국전쟁이 발생하기 전까지는 신경 쓸 수가 없었다. 즉, 비록 중국 대륙 공산화로 인해 한국의 전략적 중요성이 증가되어 미국 역시 한국에 대한 경제적 지원을 늘리게 되었지만 여전히 한국은 7번째로 중요한 국가에 불과했다. 소련에 대항하여 거의 세계 모든 지역에서 자원을 투입하고 있었던 미국은 한반도의 공산화가 미국의 위신추락으로 이어질 것을 두려워하면서도 가능한 한 세력균형이 유지됨으로써 경제적 봉쇄의 효과가 나타나 더 이상의 자원투입이 이루어지지 않고 군사력을 행사하지 않게 될 것을 기대하고 있었다. 이에 반해, 소련과 중국은 중국 대륙과 대만을 포기한 미국의 태도가 한반도에 그대로 이어질 것으로 예상하여 북한의 침략을 용인하게 됨으로써 한국전쟁이 발생하게 되었다.

553) *National Security Council Report 61*, January, 27, 1950, *DNSA(Declassified National Security Archive)*, pp.1-6.

554) *National Security Council Report 73*, July, 1, 1950, *DNSA(Declassified National Security Archive)*, pp.1-3.

1. 경찰

1948년 8월15일에 대한민국 정부가 수립됨에 따라 경찰의 정원이 1950년 48,010명 까지 증가하고⁵⁵⁵⁾ 국가예산에서 경찰관련 예산이 차지하는 비중 역시 대폭 증가하였으나 여전히 관업비나 행정비가 차지하는 비중이 훨씬 미치지 못했다. 이에 따라 좌익세력의 폭력에 대항하여 공권력을 수립하기 위해서는 부일 경찰들을 한시적으로 이용해야 한다는 미군정 말기의 분위기가 대한민국 출범초기로도 이어졌다.

표IV-2)제1공화국 출범기의 경찰비(1948-1950년)⁵⁵⁶⁾

연도		1948년	1949년	1950년
일반재정		31.3 십억원	77.6 십억원	105.6 십억원
경찰비	금액	2.4 십억원	10.6 십억원	13.4 십억원
	비율	7.7%	13.7%	12.7%

그러나, 동시에 미군정 시기부터 높았던 경찰개혁의 목소리 역시 제1공화국 출범을 계기로 본격화되기 시작하였다. 즉, 제헌의회 초기인 1948년 8월2일의 제37차 국회 본회의에서 한국독립당 계열의 신성균 의원이 ‘앞으로 수립될 정부에는 군국주의나 경찰국가화 할 염려가 없는 조각을 해주기 바란다’고 대통령에게 요청하자는 동의를 성립된 것을⁵⁵⁷⁾ 시작으로 반민족행위자 처벌법에 적극적이었던 소장파 노일환 의원이 경찰 문제를 언급하면서 현 경찰 중 일제시대 부터 종사한 구직 경찰관이 8할 이상이라고 지적하였다.⁵⁵⁸⁾ 이러한 배경을 바탕으로 제1공화국 출범 직후인

555)내무부 치안국 편, 『경찰 십 년사』, (서울: 내무부 치안국, 1958), pp. 397.

556)내무부 치안국, 『한국 경찰사2』, (서울: 내무부 치안국, 1973), pp. 295; 서주석, 2008, pp. 295.

557) 『서울신문』, 1948년 8월 2일 「제37차 국회본회의, 조각문제로 격론」.

1948년 9월7일에는 대전 제3관구 경찰청 신임 경찰 대표들이 기존경관의 퇴직을 요구하였다. 이 사건은 구직 경찰관대 신직 자 간의 알력과 반목이 노골화된 사건으로 새로 경찰에 충원된 인력들이 대표 50여명을 선출하여 일제 시대 부터 경찰에 종사했던 인력들이 새로운 정부로부터 퇴직할 것을 공개적으로 요구한 것이다.⁵⁵⁹⁾

이렇게 제1공화국 출범 초기부터 경찰 개혁과 일제 부역 경험이 있는 인사들의 퇴진을 주장하는 사회적 목소리가 높았다. 당시의 여론을 보면 미군정 3년간 친일세력들이 정치, 경제적으로 조직화되어 정권야욕에 불타는 정치인들과 결탁되어 있으므로 이들을 숙청하여 한다는 의견이 대두되고 있었다.⁵⁶⁰⁾또, 반민족처벌자 법안에 따르면 일제 시기 고관, 헌병, 고등경찰을 지낸 자는 공소 시기 경과 전에는 공무원에 임용될 수 없었기 때문에 많은 공무원들이 동요하고 있었다.⁵⁶¹⁾특히, 검찰의 경우에는 “일본 치하에서 고등관 2등 이상 훈 5등 이상의 관공리 또는 헌병, 헌병보, 고등경찰의 직에 있던 사람은 반 민족법 공소시효 경과 전에 공무원에 임명 될 수 없다”고 반민족 법 제 5조에서 규정하고 있었기 때문에 대법관과 고등법원장을 포함한 10여명이 이에 해당되고 있었다.⁵⁶²⁾

이에 일제 시대 경찰을 지냈던 현직 경찰관들 중 수도 경찰청 간부들이 민족정기 양양을 위해 퇴진한다는 성명을 발표하면서 수도경찰청 부청장 김태일을 대표로 간부 20명이 윤치영을 방문하여 사표와 건의서를 제출하였다.⁵⁶³⁾ 윤치영은 이에 굴복하여 일제 때의 간부경관만은 갈아낼 방침이라는 담화로 인해 각 일선경찰이 동요되고 있다는 풍문을 진정시키기 위해 “전직 경관의 거취 운운은 사실이 아닌 선동에 불과한 것으로 이

558) 『제1회 국회속기록 제59호』, 1948년 9월7일, 「제1회 59차 국회 본 회의, 반민족행위자 규정에 대한 노일환 의원의 발언」, pp. 1117.

559) 『부산신문』, 1948년 9월14일 「대전 제3관구 경찰청 신임 경찰 대표들, 기존경관 퇴직을 요구」.

560) 『세계일보』, 1948년 9월10일 「정치적 도구로서의 친일파 지위: 김우송」.

561) 『서울신문』, 1948년9월24일 「반민족 행위처벌법 공포를 즈음한 고위 공직자들의 모습」.

562) 『국제신문』, 1948년 9월24일 「반민족행위처벌법 제5조에 해당하는 이상기 대법관, 이명섭 고등법원장의 신상발언」.

563) 『자유신문』, 1948년 8월16일 「수도 경찰청 간부, 민족정기 양양을 위해 퇴진한다고 성명」.

에 동요치 말고 경찰 업무에 진력할 것을 당부한다”는 담화를 발표한다.⁵⁶⁴⁾ 동시에, 미군정의 경찰을 책임지고 있었던 조병옥과 윤치영 내무장관 사이에 갈등이 나타남으로써 경찰권 이양 문제가 매끄럽게 진행되지 못하게 되자 대통령 이승만이 부일경찰들의 처벌문제를 한시적으로 덮어두고 완전한 정권이양 이후에 실시하자는 입장을 발표하기에 이르게 된다.

아직 정권이 이양 중에 있으므로 어떤 사람을 처단하는 것은 혼란을 일으킨 염려가 있다. 정권을 이양한 뒤 특별법원을 만들고 처단하자. 미국인들은 친일반역자를 구별할 수 없어 혼동해서 사람을 써왔으므로 군정 밑에서라도 나라를 위해 애써온 사람이라면 장공속죄해야 할 것이다. 물자가 자꾸 새나간다고 하는데 이것은 반민 처단법 때문에 경찰관들이 동요한 탓이라고 한다. 정권이양이 다 되고 정돈 되거든 처단하자.⁵⁶⁵⁾

그러나, 여수, 순천 반란 사건을 계기로 국가안보의 문제가 최우선 과제로 등장함에 따라 사회의 분위기 역시 급변하게 된다. 먼저, 준 내전 상태에 돌입했다고 인식했었던 행정부는 국내 정세의 긴급성을 이유로 미군정 시기와 같이 각 지방에 경찰청을 두는 제도로의 환원을 선택하고 국회에 이의 통과를 요청하게 된다. 하지만, 국회는 이 정부안이 경찰국가를 만들 우려가 있다는 이유로 거부하였고 법안의 명칭 까지 ‘지방행정에 관한 임시 조처법’으로 고치고 그 유효기간마저 6개월로 정하여 공포하였다.⁵⁶⁶⁾ 그러자, 정부가 거침없이 친일분자들을 각 부문의 요직에 등용하고 있는 것에 분개한 국회가 친일분자를 처단하기 위한 반민특위를 구성한 것을 제헌의회의 일대 업적이라고 찬사를 보내던 당시 언론마저 부정적으로 돌아섰다.

그리고, 그 이유는 시내 각 경찰관 파출소 앞에도 바리케이트를 구

564) 『서울신문』, 1948년 8월29일 「윤치영 내무부장관, 경찰 업무에 진력할 것을 요하는 담화」.

565) 『자유신문』, 1948년 10월2일 「이승만 대통령, 반민족 행위처벌법, 민족경제원조 문제 등을 기자와 문답」.

566) 『경향신문』, 1948년 12월29일 「제헌국회의 회고 (1)-(2)」.

축하여 전쟁터와 같은 인상을 주면서 긴박한 상황이 연출되는 등 치안과 안보문제가 신생 공화국의 생존에 있어 가장 중요한 사안으로 부각되고 있었기 때문이었다.⁵⁶⁷⁾ 즉, 1948년 11월20일에 국회를 통과한 국가보안법이 12월 1일에 공포, 실시되었고 1949년 2월 6일에는 국회 내 소장파들이 제안했었던 외국군 철수 안이 국회에서 부결되었다. 실제로 1948년 말 이후 모두 10차례에 걸쳐 2천 3백여 명의 공산 게릴라들이 북한으로부터 유입되어 1948년 2월의 총파업과 제주 4.3 사건, 여수, 순천 사건이후 산으로 도주하여 유격대로 전환한 남한 내 좌익세력 2천여 명과 합세하여 남한 각지에서 치열한 유격전을 전개하였다. 다음의 표IV-3)에 따르면 1950년 6월25일 한국 전쟁이 발생하기 전 까지 도합 6,620명의 무장 좌익세력이 고정적으로 활동하고 있었다.

일 자	48.11-49.9	49 .9.30	49. 12.15	50. 6.24
	1차(48.11.12, 오대산)-180명	응봉산 100명		응봉산 70명
	2차(49.6.1, 오대산)-400명	오대산	오대산 60명	오대산
	3차(49.7.6, 오대산)-200명		계방산	계방산
	4차(49.8.4, 일월산)-300명	태백산 250명	태백산 450명	태백산 100명
	5차(49.8.12,용 문산)-15명	국망봉		국망봉
	6차(49.8.12,용 문산)-40명	일월산	일월산	
	7차(49.9.20,태 백산)-360명		죽령	죽령
	8차(49.9.28,양		동대산	동대산

567) 『서울신문』, 1949년 1월 20일 「신성모 내무부장관, 치안문제와 지방시찰 소감 등에 대해 기자 담화」.

	양군)-50명			20명
	9차(49.11.6,영 일군-100명)		보현산	보현산 80명
	10차(50.3.28, 오대산-700명)			
	제주 4.3사태(48.4.3) -1,500명			
	여수,순천반란(4 8.10.18)-350명			
	대구반란(48.11 -49.1)-112명			
		한라산 300명	한라산 100명	한라산
계	4,300명	1,000 명	860명	460명

표IV-3)한국전쟁 이전의 공산계릴라와 빨치산 활동⁵⁶⁸⁾

한편, 소련과 북한의 당시 자료들을 참조하면 이들 빨치산의 존재와 규모는 훨씬 위협적인 것이었다. 먼저, 북한주재 소련 대사가 스탈린에게 보낸 보고에 따르면 약 2,000명의 빨치산이 남한에서 활동하며 1949년 한 해 동안만 2,000회의 작전을 수행하였다.⁵⁶⁹⁾ 또, 북한 신문인 "민주조선"의 1950년 4월25일자 보도에 따르면 1950년 3월 중 남한에서는 약 6만 3,000명의 빨치산이 1,083회의 전투를 벌여 570명의 경찰을 사살하고 459명을 처형했다. 한편, 태백산 지역에서는 1만 7,400명의 빨치산들이 351회의 작전을 전개하였으며, 오대산 지역에서는 2만 명의 빨치산이 273회의 작전에 참여하였다.⁵⁷⁰⁾

568)정석균, 『대 비정규전사』, (국방부전사편찬위원회, 1988), pp. 26-75.

569)박종효 편역, 2010, 『1949년 9월 15일 대사 쉬띠꼬프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 남조선 정치 사정』, pp. 336.

따라서, 경찰 역시 1949년 4월15일에 지리산지구 특별경비대를 설치하고 26일에는 주요 철도역에 철도경찰대를 두도록 하여 철도치안의 확보를 도모하는 한편 철로 인근의 빨치산 토벌을 담당토록 하였다. 1950년에는 경찰이 군과 함께 수행해온 빨치산 토벌작전을 전담토록 하고 이를 위해 22개 전투경찰대대로 구성된 총 1만 여명 규모의 전투경찰을 편성하였다. 실제로 1948년 8월20일경 35,000명이었던 경찰 인원이 1950년 48,010명까지 늘어난 것⁵⁷¹⁾을 보면 빨치산 토벌을 위한 전투경찰 충원을 위한 증가임을 알 수 있다. 하지만, 전투경찰 충원을 제외한 경찰의 보충은 3,000여명에 불과했기 때문에 제1공화국 수립 이후 폭증한 치안업무를 해결하기 위해서는 우익 청년단체들이 투입될 수 밖에 없었다.

당시 이승만은 이 위기를 타개하기 위해 상해 임시정부 시절 자신을 탄핵하는 세력의 선봉에 섰던 신성모에게 내무부 장관⁵⁷²⁾과 대한청년단 단장 직⁵⁷³⁾을 동시에 맡기고 있었는데, 이는 제1공화국이 출범 초기부터 일종의 내전 상태에 직면함에 따라 근대국가의 특징인 합법적 폭력의 독점에 실패한 경찰과 군대가 청년단체에게 국가 치안을 상당부분 의존하고 있었음을 보여준다. 당시 반공주의를 표방하는 청년단체의 총 인원수는 600만여 명으로 한국 정치에 있어 가장 유력한 세력이 되어 있었고, 5월 선거에서 치안을 유지한 공적이 컸다. 또, 이들은 경찰을 도와 치안 부문을 담당했을 뿐만 아니라 안보 영역에도 투입되어 국군 내에 편성될 5만 명의 호국군도 역시 이 청년단체 내에서 추려질 예정이었다.⁵⁷⁴⁾

이와 함께 주한미군 철수에 자극받은 북한은 1949년 초반부터 남한 내부의 호응을 얻어 남침을 결행할 것을 적극적으로 검토하였다. 북한 측으로부터 5월 경의 남침 계획을 전해 듣고 있었던 남조선 노동당 중앙당 지도부 역시 1949년 4월부터 5월과 6월, 9월의 4 차례에 걸친 해방계획

570) 박종효 편역, 2010, 『1950년 4월25일 민주조선: 남조선 실정』, pp. 472.

571) 내무부 치안국 편, 『경찰 십 년사』, (서울: 내무부 치안국, 1959), pp. 397.

572) 『관보 제26호』, 1948년 12월 31일 「국무위원 사령」.

573) 『민국일보』, 1948년 12월 26일 「신성모, 대한 청년단 단장에 취임」.

574) 『동아일보』, 1948년 12월 29일 「신성모 대한청년단장, 대한청년단의 임무는 방공(防共)이라고 밝힘」.

을 수립하고 있었다. 따라서, 경찰 역시 남조선 노동당을 붕괴시키고 좌익 세력들을 검거하는데 총력을 기울이고 있었다. 실제로 1949년 3월에 남조선 노동당 서울시 당이 무너진 것을 시작으로 1950년 6월25일 직전까지의 약 1년 동안 20만 명 이상의 탈당 성명서가 각 신문광고란을 휩쓸고 있었다.⁵⁷⁵⁾ 그리고, 이는 특별한 기술이 있는 부일 경찰들의 기용을 용인할 수 밖에 없다는 것을 의미했기 때문에 이 기간 동안 반민족특별위원회가 무산되는 결과가 초래되었다.

이렇게, 안보문제의 중요성이 부각됨에 따라 경찰청에서 경찰국으로 기구가 개편되어 도지사가 경찰의 최고 책임자로 경찰권을 가지고 있었음에도 불구하고 주요 경찰행정을 잠정적으로 경찰국장에 일임하도록 하는 공문이 김효석 내무부 장관 명의로 각도지사에게 발송되었다. 그에 따르면, 현 사태에 비추어 경찰의 임무가 군과 흡사하므로 기밀 보안과 유지를 경찰국장에게 일임하고 경찰행정의 특수성에 비추어 경찰관의 인사문제와 경리문제 역시 경찰국장에게 일임하라는 것이었다.⁵⁷⁶⁾

그런데, 전술한바와 같이 김효석은 국회 초기에 미군정과 일체 시기 관리들을 가급적 내각과 정부에 등용치 말자고 주장했던 인물이었다. 즉, 그는 민족주의의 입장에서 최대한 일체 시기와 미군정 시기의 잔재를 청산하고 새로운 국가를 건설하자는 대중들의 열망을 국회에서 반영하였던 것이다. 하지만, 그가 지시한 경찰행정의 경찰에의 위임은 이미 미군정 시기에 이루어진 것이었다. 즉, 미군정은 1945년 12월27일에 도지사의 권한에 속했던 지방 경찰권을 분리하여 중앙 경무국의 직접적인 통제를 받게 하였다가 1946년 10월23일 도 경찰부를 폐지하고 경무 소속 관구 경찰청으로 경찰업무를 이관하였었다.

예컨데, 민족주의 이념을 국가건설과정에서 극대화시킬 것을 주장했던 인물도 국가안보가 최우선 과제로 등장함에 따라 행정상의 필요성에 의

575) 선우종원. 1986. pp. 121-169.

576) 『부산일보』, 1949년 4월 7일 「김효석 내무부장관, 주요 경찰행정을 잠정적으로 경찰국장에 일임하도록 각도지사에게 공문을 발송」.

해 경찰들의 주장을 수용할 수 밖에 없음을 깨닫게 된 것이다. 이렇게, 대한민국 정부 출범 초기부터 부일 경찰들의 처벌을 주장하는 목소리가 높았으나 여수, 순천 사태의 발생으로 인해 사실상의 전쟁상태가 전개됨에 따라 점차 국가의 안보가 최우선시 되어감에 따라 점차 그 목소리를 잃어갈 수 밖에 없었다.

2. 군대

1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 전 까지 미군정은 기본적으로 한국의 정규군은 한국이 독립할 때 창설할 문제라는 인식을 가지고 있었다. 따라서 원만한 협상을 통한 조기 철군을 위해 소련의 오해를 사지 않을 무장력이면서 내부의 전복활동에 대처할 수 있는 경찰 예비대의 건설만을 지향하여 경비업무를 분담하고 남한의 치안유지를 목표로 하는 25,000명 규모 정도의 경찰 예비대인 조선국방경비대를 창설, 유지하고 있었다. 이에 한국군은 공격용 무기가 아닌 소규모 국경충돌 혹은 치안 유지에 적합한 방어 형 성격의 무장력만을 보유하고 있었지만, 소련은 경험 많은 소련의 군사 고문단을 파견함과 동시에 적극적인 군사, 기술 원조를 제공하면서 정규군의 육성을 지향하였으므로 북한군은 방어용 무기가 아닌 최신식 공격용 무기를 지원받고 있었다.

그러나, 1948년 봄 부터 남한 단독정부 수립정책이 가시화 됨에 따라 신속한 미군 철수를 위한 준비의 일환으로 국방경비대를 무장하고 훈련하는 문제가 제기되었다. 1948년 4월의 NSC 8 계획에 의거하여 6개월간 지탱할 수 있는 보병사단 형태의 장비가 대한민국 군대에 무상으로 제공될 것이 계획되어졌고 한국 군대를 조직하고 훈련시키기 위해 250명의 임시 군사고문단을 창설했다.⁵⁷⁷⁾ 한편, 1948년 7월17일 제헌헌법과 정부 조직

577) *National Security Council Report 8*, April, 2, 1949, *DNSA(Declassified National Security Archive)*.

법이 공포됨으로써 국방부가 설치되었고 8월16일에는 초대 국방부 장관 이범석의 국방부 훈령 제1호를 통해 조선경비대와 조선 해안경비대가 대한민국 국군으로 정식 편입되었다. 당시, 모두 5개 여단과 15개 연대의 병력을 보유하고 있던 국방경비대는 장교 1,403명, 사병 49,087명으로 구성되어 있었으며, 해안경비대는 3,000명의 병력과 함정 105척을 보유하고 있었다.

연도		1948년	1949년	1950년
일반재정		31.3 십억원	77.6 십억원	105.6 십억원
국방비	금액	8.1 십억원	24.0 십억원	25.1 십억원
	비율	25.9%	30.9%	23.8%

표IV-4)제1공화국의 국방비⁵⁷⁸⁾

따라서, 대한민국 정부 수립이 공식화된 1948년도 부터는 위의 표 IV-4)에서 볼 수 있는 것처럼 국방비의 비율과 액수가 현저하게 상승하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 이미 살펴본 바와 같이 사회의 취약성으로 인해 국가가 생산과 소비를 책임지고 있었기 때문에 국가재정 중 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것은 관엽비 였다. 그나마 미국 측의 인플레이 억제와 재정적자 긴축 요구로 인해서 국방비의 비율을 줄여야 했으므로 1950년의 국방비는 1949년도에 비해 그 비중이 줄어들었다.

당시 같은 계급의 한국군과 북한군의 월급도 다음과 같이 크게 차이가 났다. 즉, 2. 4달러의 월급을 받고 있던 한국군 소위와 달리 북한군 소위는 100배 이상인 260달러의 월급을 받고 있었다. 각각 12, 2 달러와 13.2 달러를 받고 있었던 한국군의 중위와 대위의 경우에는 그 격차가 많이 줄어들었지만 여전히 280달러와 300달러의 봉급을 받고 있었던 북한군 월급의 1/20-1/30 수준에 머무르는 부족한 금액만을 수령하고 있었다.

578)내무부 치안국, 『한국 경찰사2』, (서울: 내무부 치안국, 1973), pp. 295.

	한국군 ⁵⁷⁹⁾	북한군 ⁵⁸⁰⁾
소위	2.4 달러	260달러
중위	12.2 달러	280달러
대위	13.2 달러	300달러

표IV-5)대한민국과 북한의 군 간부 봉급 비교

이 정도의 국방비로는 도저히 내, 외부의 경쟁자들로 인해 야기된 안보 위협을 감당할 수 없었기 때문에⁵⁸¹⁾ 이승만은 좀 더 확실한 안보 공약을 미국에게 바라고 있었다. 이미 1949년 5월 주한미군의 철수에 동의하는 성명서를 발표해줄 것을 요청했던 무쵸에게 남한에 대한 공격을 미국에 대한 공격으로 간주한다는 성명서를 발표해줄 것을 요청했었던⁵⁸²⁾ 이승만은 미국 국무부 장관 딘 애치슨(Dean Gooderham Acheson)이 이승만이 철군 반대 의견을 언론에 제기하는 것을 문제 삼자⁵⁸³⁾ 미국 대통령 트루먼에게 이를 직접 호소하였다.⁵⁸⁴⁾ 그러나, 당시 미국은 한국을 지원하기로는 하였으나 한반도와 같이 일차적인 전략적 중요성이 없는 지역에 대해

579)사사키. 1977. pp. 147.

580)박종효 편역, 「1950년 2월2일 소련 외무성에서 소련 주재 북조선 대사관에 보낸 외교문서」, 2010. pp. 467.

581)이는 1949년 5월4일 송악산에서 발생한 전투에서 적나라하게 드러나고 있다. 당시 남, 북 간의 대대급 전투에서 남측은 대대장을 포함하여 39명의 전사자를 냈는데, 이 전투에도 우익 청년단과 주민들이 전투 지원을 위해 투입되었다. 제1사단장 김석원은 전투 후에 남북교역금지법을 위반하고 북으로 송출된 명태를 압수하고 이를 남대문 시장에 내다팔아 전투에 참여한 우익 청년단과 주민들에게 보수를 지급했다. 이후 경무대에까지 보고되었던 이 사건은 국가가 최소한의 국방비마저 지불할 능력이 없자 이를 보다 못한 군 지휘관이 민간에게 손을 벌려 경비를 모금하지 않고 스스로 대안을 모색하려 했던 사건이었다.

582)Oliver, 2002. pp. 314.

583)FRUS 1949, 1949년 5월 9일 「이승만 대통령의 철군반대 여론선전에 대해 애치슨 미 국무장관이 무쵸 주한 미대사에게 지시한 대처방안」, pp. 1014.

584)FRUS 1949, 1949년 8월 20일 「이승만 대통령이 트루먼 미국 대통령에게 군사원조를 요청한 서한」, pp. 1075-1076.

서는 가능한 한 적은 비용으로 최대의 효과를 거두고자 하였다. 따라서, 1천1백만 달러로 결정된 미국의 대한 군사원조액을 2억 달러 수준으로까지 격상시키려는 이승만의 시도는 지나치게 감당하기 어려운 액수였다.

따라서, 이미 살펴본 바와 같이 향보단이나 우익 청년단들이 군의 안보업무를 보좌할 수 밖에 없었다. 예를 들어 서북청년단 황해도 지부는 경찰과 함께 국경선을 순찰하는 업무를 담당하고 있었고 남파되는 북한 공작원을 체포하기도 하였다.⁵⁸⁵⁾ 또, 이들 우익 청년단체들은 미군정 산하 정보기관인 방첩대(Counter-Intelligence Corps: CIC)를 도와 38도선을 접경으로 하는 웅진반도와 개성 등지를 중심으로 활약하면서 대북관련 군 정보를 수집하기도 하는 등 국경방어와 군사정보 업무에도 관여하고 있었다.⁵⁸⁶⁾ 나아가 이들은, 웅진군 전체를 31일 이내로 완전 점령하여 해방지구로 만든다'라는 공격 슬로건을 내걸고 북한 괴뢰정권의 지령 하에 북한군 2,000여 명이 내습하여 전개된 전투에도 참전하여 국군이나 경찰과 대등한 전사자를 내는 등 적극적이고 중요한 역할을 수행하였다.⁵⁸⁷⁾ 백선엽 역시 1949년 5월4일 북한 군의 공격으로 인해 빼앗겼었던 292고지와 유엔고지, 비둘기 고지들을 반공청년들 까지 총 동원해 되찾았다고 회고 하였다.⁵⁸⁸⁾ 급기야는 서울에서 파견된 서북청년단의 전투부대가 국군과 함께 작전을 수행하여 좌익폭도들을 진압하는 지경에 까지 이르게 되었다.⁵⁸⁹⁾

그럼에도 불구하고, 표 IV-6)에서 볼 수 있는 것처럼 이미 1948년에 남한군의 병력수가 북한군에 비해 뒤지고 있었기 때문에 이승만은 이를 따라잡기 위해서 남한의 병력을 증가시키려고 노력하였고 그 결과로 남한의 병력 수 역시 3년 동안 거의 2배로 증가하였다. 아울러 유사시에 필요한 예비병력 확보를 위해 1948년 11월20일 상비군 성격의 호국군이 창설

585)이경남, 『분단시대의 청년운동 상』, (서울: 삼성개발, 1989), pp. 140.

586)정용욱, 「해방직후 주한미군 방첩대의 조직 체계와 활동」, 『서울말 연구』 제 53집, (서울: 서울대학교, 2007), pp. 455-456.

587) 『평화일보』, 1949년 6월8일 「국군, 웅진지구 38선 충돌에서 내습한 적 2,000여 명 격퇴」.

588)백선엽, 2010. pp.75.

589) 『조선일보』, 1949년 4월 26일 「거제도사건의 발생 원인과 국군의 전과」.

되어 1949년 무렵에는 약 5만 명으로 증가하였고,⁵⁹⁰⁾ 1950년 1월 초에는 대한청년단을 주축으로 20만 명에 달하는 대원으로 편성된 청년방위대가 발족하였다.

하지만, 전술한바와 같이 미국은 중국 상황의 악화로 인해 한국의 전략적 중요성이 커지자 한국에 이전보다 큰 규모의 경제적, 군사적 원조를 제공하기로 결정하였지만 직접적인 군사력을 투입할 수 없었기 때문에 한국은 미국의 군사적 보호 없이도 살아남아야 했다.⁵⁹¹⁾ 아울러, 미국은 군사력의 증가가 재정적자와 인플레이 상승을 부추겨서 한국이 중국대륙의 국민당 정부의 전철을 밟을 것을 우려하여 이승만이 북침을 통한 통일을 시도하려 한다는 등의 이유를 들어 경제원조마저도 최대한 억제했다.

1949년 3월15일 에버렛 드럼라이트(Everett Drumright) 주한 미 특별 대표부 대리가 애치슨에게 보낸 보고서에서 드럼라이트는 이승만이 명목 상으로는 북한의 남한 공격 가능성 소멸과 북한군의 소련에 대한 반란 가능성을 언급하면서 경비대 장비의 확대와 개선을 요구하고 있지만 분명 북한 흡수를 상상하고 있으며 이는 위험천만한 태도라고 경고하고 있었다.⁵⁹²⁾ 특히, 미국은 1949년 8월부터 소련제 비행기를 수입하여 약 20대-40대 정도의 비행기를 평양 부근에서 비행시키고 있던 북한군에 비해 1950년 2월이 되어서야 기술원양성소를 설치할 정도로 준비가 부족했던 한국의 공군력⁵⁹³⁾을 보충하기 위해 비행기를 요청한 이승만의 행동을 일종의 사기극으로 간주하고 있었다.⁵⁹⁴⁾

590)박종효 편역, 2010, 「1949년 9월14일 평양 소련 대사관에서 툰킨이 외무성에 보낸 암호전문」, pp. 331. : 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠꼬프가 스팔린에게 보낸 극비 보고서: 남조선군 실정」, pp. 338.

591)*National Security Council Report 61*, January, 27, 1950, *DNSA(Declassified National Security Archive)*, pp.1-6.

592)*FRUS* 1949, 1949년 3월 15일 「드럼라이트 주한미특별대표부 특사대리가 이승만 대통령의 미국에 대한 군사원조요청과 관련하여 애치슨 국무장관에게 보내는 전문」, pp. 966.

593)“서울신문”1950년 1월 14일 「김정렬 공군 총 참모장, 공군의 발전상황을 피력」.

594)*FRUS* 1949, 1949년 7월 13일 〈무쵸 주한미대사가 본드 미 국무부 극동국 부국장에게 보낸 한국군 증가문제에 대한 서한〉, pp. 1060-1061.

즉, 미국은 군사력을 증강시키려고 하였던 한국의 시도를 최대한 억제하고 미국의 최소한의 경제적 지원이 가시적 성과를 보일 수 있도록 경제개혁에 초점을 맞추도록 요구하였다. 만일 한국의 재정 위기가 계속된다면 이는 중국과 마찬가지로 미국의 노력이 효과가 없는 것임이 드러나야 당인 공화당에게 공격의 빌미를 제공할 것이라고 트루먼 행정부가 우려하고 있었기 때문이었다. 따라서, 1949년도에 급증했던 국가재정상 국방비의 비율이 한국전쟁이 발생하였던 1950년에는 오히려 1948년도 보다 감소하였다.

이에 비해 북한은 1949년부터 본격적으로 소련과 중국의 적극적인 지원 하에 병력과 무기를 보강하여 남, 북간에 전력의 균형이 무너지게 되었고 이는 한국전쟁으로 이어지게 되었다. 1948-50년 남한과 북한의 병력 증강상황을 도표화 한 다음의 표는 이미 1950년 남한 군의 병력이 북한 군에 비해 절대적으로 뒤지고 있음을 보여준다.

구분		1948년9월	1949년5월	1949년 9월	1950년6월
남한 군	육군	50,490명	71,086명		94,974명
	해군	3,541명	5,450명	1,200명	7,715명
	해병대			5,000명	1,166명
	공군				1,897명
남한군 총계		54,031명	76,536명	85,000명	105,752명
북한군		77,000명		97,000명	198,360명

표IV-6) 남한과 북한의 병력증강(1948-1950년)⁵⁹⁵⁾

김일성과 박헌영은 이미 1949년 3월 경부터 북한 군이 더 강하기

595) 먼저 남한 군 자료는 다음의 자료를 참조했다. *FRUS* 1949, 1949년 6월 27일 「주한미군의 남한철수 후 북한 총공격 가능성에 대해 미육군부가 국무부에 보내는 비망록」, pp. 1046-1057. ; 대한민국 국방부 전사편찬위원회 편. 1967, pp. 109. ; 다음으로 북한 군의 증강사항에 대해서는 다음의 자료들을 참고했다. 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월14일 평양 소련 대사관에서 툇킨이 외무성에 보낸 암호전문」, pp. 331-333. ; 장준익, 『북한인민군대사』, (서울: 서문당, 1991), pp. 134.

때문에 남한군대가 무섭지 않다고 생각하고 있었다. 또, 1949년 9월 무렵부터는 장교의 훈련 상태가 매우 빈약⁵⁹⁶⁾하며 군 교육이 체계적으로 실시되지 않는 남한 군에 비해 북한 인민군의 무기(전차, 포, 비행기), 군기, 훈련, 그리고 정치의식과 사기가 남조선 국방군에 우월하다고 생각하고 있었다. 다만, 그는 아직 1. 공군 조종사의 수 부족과 훈련 미숙, 2. 해군선박의 부족, 3. 대구경포의 취급미숙과 탄약부족 등의 이유들로 인해 내전이 장기화 될 경우 북한에 불리하기 때문에 지금 전쟁을 시작할 수 없다고 생각하고 소련과 중국에게 지원을 요청하고 있었다. ⁵⁹⁷⁾

이에 소련은 1950년도 약 1억 1,200만 루블 상당에 해당하는 무기와 탄약 군수품을 제공하기로 북한과 협정을 맺었었으며 추가로 2척의 군함과 1개 오토바이 연대와 보병사단의 여단편성에 필요한 무기를 제공할 것을 북한 주재 소련대사가 소련 정부에 요청하고 있었다.⁵⁹⁸⁾ 1950년 2월 13일에 김일성이 북한 주재 소련대사를 통해 소련이 제공하기로 하였던 자동소총 8,213정 등 총 146종의 조기 인도를 요청하였다.⁵⁹⁹⁾ 1950년 2월 22일에는 남한에 비해 열세였던 해군력을 보충하기 위해 22명의 소련 해군 고문관 파견을 요청하였던 북한의 요청에 대해 북한 주재 소련 대사가 이를 지지하는 한편 이들의 요청보다 32명을 늘린 54명을 파견해줄 것을 요청하면서 구체적 지위까지 명기하고 있었다.⁶⁰⁰⁾

또, 이미 1949년 6월에 장개석 국민당 군과의 전투에 많이 참가해 실전 경험을 갖고 있었으며 미제, 중국제 무기로 무장하고 있었던⁶⁰¹⁾ 약 2

596)박종효 편역, 2010, 「1949년 3월5일: 스팔린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 312.

597)박종효 편역, 2010, 「1950년 3월 8일 조선 주재 소련대사 쉬띠꼬프가 소련외상 비원스끼에게 보낸 보고서」, pp. 334.

598)박종효 편역, 2010, 「1950년 1월 6일 조선 주재 소련대사 쉬띠꼬프가 소련 외무성에 보낸 암호 전문」, pp. 390-391.

599)박종효 편역, 2010, 「1950년 3월 8일 조선 주재 소련대사 쉬띠꼬프가 소련외상 비원스끼에게 보낸 보고서」, pp. 446-447.

600)박종효 편역, 2010, 「1950년 3월 8일 조선 주재 소련대사 쉬띠꼬프가 소련외상 비원스끼에게 보낸 보고서」, pp. 444-445.

601)박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠꼬프가 스팔린에게 보낸 극비 보고서: 13) 중국 인민해

만 명 병력의 조선인 2개 사단을 북한으로 전속시켰던 중국⁶⁰²⁾은 1950년 1월 초에 중국 내전이 종결되자 중국 인민해방군에 복무하고 있었던 조선인들을 1개 사단 혹은 4-5개 연대로 편성해 추가로 전속시킬 것을 약속했다. 당시 중국 인민해방군에 복무하고 있던 조선인들은 사단장 급 2명, 연대장급 5명, 대대장급 87명, 중대장급 598명, 소대장급 1,400명, 하사관급 1,900명으로 실로 막대한 규모였다.⁶⁰³⁾ 훈련된 정예 간부급 병력의 대규모 지원은 남과 북의 군사적 균형을 단숨에 무너뜨리기에 충분한 엄청난 지원이었다.

따라서, 1949년 9월 경 부터 이미 북한 군은 남한 군 보다 병력규모와 장비 면에서 우세를 점하기 시작하고 있었으므로 1950년 6월에 한국전쟁이 벌어질 때 남한이 우세한 것은 오직 해군력 정도에 불과했다. 소련문서들을 종합, 분석하여 정리해본 다음의 표는 1949년 9월 무렵 남한과 북한의 병력 규모와 장비의 차이를 보여주고 있다.

	남조선 국방군	북조선 인민군
보병사단	7개(각 사단 9,000-1만) 약 63,000-70,000명	5개(각 사단 만) 50,000명
보병여단	없음	1개 여단, 6,000명
기계화 부대	전차대 2개 대개	1개 여단
기병대	1개 대대	2개 전차대대, 1개 포병대대
독립보병대	5개 부대	2개 포병연대
포병대	1개 사단	2개 포병연대
해군	57척(군함 33척)	9척(소형구축함 3척, 어뢰정 5척,

방군 소속 조선군 도착」, pp. 343.

602)박종효 편역, 2010, 「1949년 5월 18일 중국 북경주재 소련 군사대표가 소련군 참모본부 첩보부에 보낸 암호 전문 No. 54611」, pp. 322-323.

603)박종효 편역, 2010, 「1950년 1월 8일 소련 외무성에서 평양에 있는 쉬띠꼬프 대사에게 보낸 암호전문」, pp. 390.

		수송선1척)
경찰대	6만	42,000명 (2개 여단: 38선, 1개 여단: 철도경비, 1개 여단: 정부경비)
전차 및 장갑차	61대	144대 (전차 T-34: 87대, 유탄장갑차 57대)
항공기	40대이나 사용가능한 비행기는 3대 (훈련용: 16대, 실전용: 24대)	75대 (전투기: 32대 지상공격기: 24대 기타: 19대)

표IV-7) 1949년 9월 남과 북의 병력규모와 무장 실태 비교⁶⁰⁴⁾

이 당시에는 이미 한국에 있었던 미국 관리들 역시 대한민국 군이 비록 지상군에 우월성을 가지고 있지만 불과 30대의 비행기를 보유하고 있는 대한민국 군에 비해 180대 이상의 비행기를 가지고 있는 북한이 우세한 공군을 가지고 있기 때문에 북한의 침공이 있을 경우 대한민국 지상군의 우월성이 상실될 것이므로 대한민국 군에게 미국의 비행기가 필요하다고 생각하고 있었다.⁶⁰⁵⁾ 드럼라이트가 이전의 주장을 바꾸어 미국에게 군사적 지원을 요청한 것⁶⁰⁶⁾을 시작으로 무효도 한국의 독립과 자유를 보장하기 위해서는 단순한 군사, 경제 원조 이상의 추가원조가 필요하다는 사실을 미국 정부에 계속 역설하면서 “불행하게도 북한과 남한 간에 대규

604) 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월 14일 평양 소련 대사관에서 톨킨이 외무성에 보낸 암호전문」, 중 331-335쪽. ; 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월 15일 대사 쉬띠코프가 스딸린에게 보낸 극비보고서」, 중 335-346쪽.

605) 『서울신문』, 1950년 6월 1일 「무효 주한 미국대사, 미국은 한국에 전투기 제공을 고려하고 있다고 언급」.

606) FRUS 1950, 1950년 4월 20일 「드럼라이트 주한미국대리대사, 군사원조의 빠른 증강을 촉구하는 서한을 발송」, pp. 46-47.

모 전쟁이 발생한다면 미국 정부가 규정한 1,000만 달러로는 불충분할 것이다”라고 경고하고 있었다.⁶⁰⁷⁾ 이승만 역시 한국전쟁 발발 6일전인 6월 15일까지도 미 국무부 고문 덜레스(John Foster Dulles)와 대사 무초에게 한국에 대한 미국의 명확한 안보 공약을 요구하면서 만일 모종의 조치가 강구되지 않는다면 냉전에서 패배하고 말 것이라고 주장하였다.⁶⁰⁸⁾

하지만, 기적적인 재선 이후 방위비 지출의 추가 삭감을 국내 여론으로부터 요구받고 있었던 트루먼 행정부로서는 이를 받아들이기 어려웠고 전쟁이 일어날 때 까지 적극적인 대처를 보이지 않았다. 오히려, 제2차 세계대전이 막 종결되어 전투기가 공급과잉 상태였음으로 미국이 단돈 1달러로 아르헨티나에 전투기를 인도하는 상황이었음에도 불구하고 미국정부는 한국 측에 대한 전투기 공급으로 인해 한반도에서 세력균형이 깨질 것을 두려워했다. 따라서, 미국은 한국군의 역할을 치안유지 정도로 설정하여 주한미군 철수 당시 자신들이 보유하고 있던 30대 경폭격기를 한국군에 인도할 것을 거부하고 고철로 분해하여 판매하였고 제 값을 주고도 미국산 전투기를 구입하는 마저 불가능하였다. 따라서, 1949년 10월1일에 탄생한 한국 공군의 초대 참모총장이었던 김정렬은 고유지책으로 애국기 헌납운동을 추진하여 1950년 5월14일 경 캐나다로부터 연습기 10대를 들여올 수 있었다고 회고하고 있다.⁶⁰⁹⁾

한편, 이러한 절대적인 군사적 열세상황 속에서 대한민국 군 역시 군 내부의 반란과 빨치산 등의 활동으로 인해 사실상의 내전상태가 전개되는 안보위기가 발생함에 따라 임시정부의 유산을 계승하려는 사회적 분위기에 편승하여 이념적 자원을 국가건설과정에서 극대화하려는 경향이 강했던 초기의 분위기에서 점차 벗어나고 있었다.

먼저, 국군 창설 초기에는 임시정부와 광복군 출신 인사들이 국군의 중심이 되어야 한다는 사회적 분위기가 지배하고 있었다. 남한 정부 수립

607)도널드 스톤 맥도널드(Donald Stone MacDonald). 2001, pp. 152.

608)FRUS 1950, 1950년 6월 19일 「이승만 대통령과 덜레스 미 국무부 고문의 회담에 대한 앨리스 동북아시아국장의 비망록」, pp. 107-109.

609)김정렬. 『항공의 경증: 김정렬 회고록』, (서울: 대화, 2010). pp. 118-119.

이 확정되어가자 미군정은 한국군 창립이전에 임시정부 출신 부장 유동열을 수장으로 하는 통위부의 군제를 확대하고, 지휘 통솔 상의 이유로 인해 총 3개 여단으로 구성된 병력 중 제1여단장에 임시정부 출신 준장 송호성을 임명하여 계급이 그보다 낮은 일본군 출신의 제3여단장 대령 이응준과 만주군 출신의 제2여단장인 대령 원용덕을 통제하고 있었다.⁶¹⁰⁾ 또, 주한미군의 철수에 따라 1948년 3월10일 25,000명이었던 조선 경비대의 병력을 50,000명으로 증강시킴에 따라 1948년 4월29일부터 증설된 2개의 여단 중 제5여단장에는 임시정부 출신 대령 김상겸이 임명되었다.

한편, 해군 역시 해안 경비대가 보유한 3,000명의 병력과 함정 105척으로 임시정부 출신 손원일이 창군을 시작한다. 1930년 중국 중앙 대학 항해학과를 졸업한 손원일은 중국 해군부의 외국육학 시험에 합격하여 함부르크(Hamburg)의 미국상선회사에서 근무한 후 33년부터 상해해안경비함에서 근무한 바 있었다. 해방 이후에 귀국하여 1946년 해군의 전신인 해안경비대 총사령관으로 임명되고 1947년 8월 해군참모총장으로 승진하였던 손원일에 의해 해군의 창건과 증강작업이 진행되어졌다.⁶¹¹⁾

아울러 정부수립을 앞두고 서북청년회나 대동 청년단 등의 청년단체 간부들이 광복군 모체론과 군 내부의 좌익분자들을 문제 삼아 조선국방 경비대의 전면 해산을 국군 재조직의 선행조건으로 추진할 것을 요구하면서 정계에 압력을 가하고 있었기 때문에 광복군 출신들이 중시될 수 밖에 없었다. 새롭게 출범한 대한민국 군 역시 군의 최고 수뇌부인 국방부 장관의 자리에 이범석이 임명된 것을 비롯하여 국방차관과 육군 총사령관 역시 광복군 출신 최용덕과 송호성을 임명하여 일본 육사 출신 국방부 참모총장 채병덕과 육군총참모총장 이응준을 지휘토록 하여 광복군 정통론이 실질적인 힘을 발휘할 수 있도록 최대한 노력하였다.

또, 제1공화국 출범 시에 초대 국방장관이며 광복군 출신인 이범석

610)이미 전술했듯이 이 두 사람은 임시정부 출신 인사들과 밀접한 관계를 맺고 있었고 해방 직후에는 자신들의 경력을 부끄러워 하며 기회가 있을 때 마다 임시정부와 광복군 출신의 인사들이 국군의 중심이 되어야 한다고 강조하고 있었다.

611)사사끼. 1977. pp. 534.

장군이 “국군을 육성시킴에 있어 광복군의 투쟁정신을 계승한다고”고 천명한 이래 1948년 7월29일부터 대한민국 육사로 정식 창설된 제 6대 육사 교장에 광복군 출신 최덕신 중령을 임명하였다. 이후 제7대 교장(1949년 1월15일-1950년 6월10일)김홍일 장군→제8대 교장(1950년 6월10일-1950년 7월8일)이준식 장군→제9대 교장(1951년 10월30일-1952년 11월10일)안춘생 장군에 이르기까지 모두 광복군 출신을 임명하였다.⁶¹²⁾이와 함께, 귀국이 늦어져 미군정 시기에 입대하지 못한 광복군들과 광복군을 모체로 국군을 편성해야 한다는 명분론을 내세워 경비대에 입대하지 않고 제도권 밖에서 여전히 국군이 창설되기만을 기다리고 있던 잔여 미 입대 광복군들을 육사7기와 8기 특기로 임관시키거나 특별 임관시킴으로써 광복군들을 최대한 포용하고자 하였다. 예를 들어, 국방부는 국군 고급장교 확충의 일환으로 군사경력자 9명을 기용하였는데, 절대적 숫자의 부족에도 불구하고 이준식, 오광선, 안춘생 등 광복군 출신 4명을 포함시켜 소령-대령 급의 군 중견 간부로 임명⁶¹³⁾하였다.

당시 기사를 살펴보면 이승만 대통령이 한국의 국방군 창설을 위해 맥아더가 일본인 장교 78명이 포함된 특별군사사절단을 파견했다는 평양방송 보도를 공식적으로 부인할 만큼 일본군 경력자나 일본군적 요소의 개입이 매우 민감한 문제였다.⁶¹⁴⁾ 따라서, 대한민국 군 창설 초기 군의 최고 계급인 준장5명을 결정할 때에도 절대적인 숫자적 열세에도 불구하고 광복군 출신 2명, 일본군 출신2명, 임시정부 연고자 출신1명 등으로 상당한 안배를 하려 했다. 특히 이들 장성 5명의 임관식 때는 광복군 출신 김홍일이 5장성을 대표하여 국가와 대통령에게 충성을 다하겠다는 선서문을 낭독하기도 하는 등 의식적으로 광복군 출신을 내세우려 했다.⁶¹⁵⁾

612)한용원, 「남북한 군대 창설과정 비교」, 이철순 편, 2010. pp. 170-172.

613) 『평화일보』, 1948년 12월23일 「국방부, 이준식, 김석원 등 군사경력 9명을 고급장교로 기용」.

614) 『자유신문』, 1948년 9월12일 「이승만 대통령, 일본군 장교 78명을 초빙했다는 평양방송 보도를 부인」.

615)준장 5명의 명단과 그들의 출신은 다음과 같다. 광복군 출신 3명: 김홍일, 송호성, 손원일, 일본군 출신: 채병덕, 이응준. 그런데, 전술한 것처럼 이응준은 유동렬이 친 혈육 처럼 여기는 사이였고 일본 군 출신

그럼에도 불구하고, 국가안보의 위기가 발생함에 따라 1947년 말부터 일제 시기의 전력을 이유로 스스로 근신하고 있었던 50-60대의 일본군 출신자들이 당시 귀국하고 있었던 중국군 출신의 군 경력자들과 함께 전격 입대하게 되었다. 그리고, 이들은 1948년 부터 제주도과 여수, 순천, 웅진지구 등의 최전방을 중심으로 배치되어 신생 대한민국을 살리기 위해 노력하게 된다.

먼저, 1947년 일본 육사 26기 출신으로 중령으로 예편한바 있었던 박승훈이 입대한 것을 시작으로 1948년 8월에는 계속하여 입대를 고사하고 있었던 일본군 육사 27기 출신의 김석원이 불과 2개 중대로 중국군 1개 사단의 공격을 격퇴한 바 있었던 전력을 인정받아 전격 입대하게 되었다. 아울러, 그와 함께 유재홍의 아버지로 일본군 육사26기 출신으로 2차 세계대전 종전 직후 대령으로 예편하였던 유승렬 역시 입대하게 되었다. 그들의 뒤를 이어 여수, 순천 사건의 발생을 목격한 일본 육사 26기 출신으로 중령으로 예편하였던 신태영이 1948년 11월 대령으로 입대하였다. 1948년 12월에는 일본군 중령 출신으로 제주도 경찰부장을 지낸 이형석이 발탁되었다. 1949년에는 일본 육사26기 출신으로 김정렬의 아버지인 김준원 까지 주위의 권유로 인해 60여세의 나이로 입대하는 상황까지 연출되었다. 마지막으로 1949년 6월 하순에는 일본군 육사 49기로 소령으로 예편하였으나 일본군 전력을 이유로 스스로 처벌을 기다리며 입대를 거부하고 있었던 이종찬이 입대함으로써 투입이 가능한 일본군 출신자 거의 전원이 동원되었다.

그리고, 미군정 시기 군 입대를 꺼리고 있었던 이들 일본군 출신들은 1948년 4월3일에 발생한 제주 4.3사태를 해결하기 위해 투입되었던 송요찬, 유재홍 등이 야전에서의 풍부한 경험을 바탕으로 성과를 보인 것을 시작으로 10월에 발생한 여수, 순천 사건에서 만주에서 게릴라 토벌의 경

이였음에도 일본인들을 미워했었던 채병덕은 해방 전후부터 민족주의자들과 밀접한 관계를 맺고 있었다. 결국, 일본군 출신자들의 장성 기용에 있어서도 민족주의적 이념자원이 최우선적으로 고려되고 있었음을 알 수 있다. 『평화일보』, 1948년 12월23일 「김홍일 등 장성 5명의 임관식 거행」.

힘이 있었던 일본군 출신의 김백일이 한국군의 소방수로 등장함에 따라 본격적으로 최전방에서 활약하게 되었다. 즉, 여수, 순천 사건을 시작으로 본격화된 최대의 국가위기사태를 해결하기 위해 입대하게 된 50-60대의 일본군 출신 노장들이 정일권, 백선엽, 공국진 등의 20-30대 청년 장교들과 함께 단 시간 내에 내부 반란을 진압하고 국가를 안정시켰던 것이다.

한편, 전술한 것처럼 1947년 7월 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 전 까지 소련과의 협상을 통해 한반도에서 조속히 철수하는 것만이 가장 목표였던 미군정은 1946년 국방경비대와 군사영어 학교 등을 창설할 당시에도 선발 장교들의 이념을 전혀 고려하지 않고 선발하였다. 그러나, 정부 출범 직후부터 발생한 여수, 순천 사건과 제주 4.3 사건의 중심에 공산주의 사상을 가진 군 장교들이 대거 관여하게 되었다. 실제로 군 내부의 좌익세력은 다음과 같이 끊임없이 반란을 일으켰고 이들은 산으로 도주한 좌익 빨치산 세력과 합세하여 남한 내부에서 무장투쟁을 전개하며 신생 대한민국을 위협하였다.

군 내부 좌익세력이 일으킨 주요 반란은 다음과 같다. 먼저, 1948년 10월20일에 제주 4.3 사태 해결을 위해 파견예정이었던 부대가 여순, 순천 사건을 일으켰고 군란에 참가했었던 군인 700여명이 민간이 가담자 1,300여명과 함께 지리산으로 들어가 유격전을 전개하였다. 다음으로, 1948년 11월2일 대구 지역에서 제6연대 군인들이 반란을 일으켰고, 대구 지역에서 1949년 1월30일 까지 2차례의 반란이 더 일어났다.⁶¹⁶⁾ 따라서, 군은 1948년과 1949년 사이에 사상적으로 요주의 인물들을 군에서 대대적으로 숙청하는 대규모 숙군 작업을 벌이게 되었다.⁶¹⁷⁾ 숙군작업은 한국 전쟁 이전까지 모두 4 차례에 걸쳐 추진되어 국가보안법에 의거해 처리된 사람만 해도 모두 1,327명에 이르렀다.⁶¹⁸⁾ 또, 이들 중 미군정이 최초로 설립하였던 군사 영어 학교 출신자의 10% 정도가 공산주의에 동조하는 성

616)강만길, 2011. pp. 282-283.

617)박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬떡코프가 스탈린에게 보낸 극비보고서: 남조선군 실정」, pp. 339.

618)국군보안사령부, 『대공 30년사』, (서울: 국방부, 1978), pp. 172.

향을 지닌 것으로 판명되어 숙군되었다.

이렇게, 사회 분위기가 국가안보를 중시하게 되는 가운데 광복군 출신들끼리도 서로 분열됨으로써 광복군 정통론에도 큰 타격이 왔다. 즉, 광복군 출신인 국무총리 이범석은 한국 독립당 출신 장교 오동기가 김구를 추대할 목적으로 여수, 순천 사건을 일으켰다고 주장하였고 여수에 파견되었던 오동기 역시 자신을 후원하였던 송호성이 친척을 통해 비리를 저지르는 것을 적발함으로써 숫자 적으로 소수 집단이었던 군 내부의 광복군 출신이 위축되는 결과가 초래 되어졌던 것이다. 즉, 남과 북의 분단이 본격화되면서 이러한 현실에 적응하지 못하고 여전히 민족지상주의에 입각한 좌, 우 합작을 중시하는 삼균주의를 추종하고 있었던 광복군 출신들의 사상이 의심받게 된 것이다.

먼저, 아나키스트 출신 광복군 부대의 지대장 출신이었던 송호성은 정부 수립 직후부터 국가건설의 임무에는 이념의 차이가 전혀 중요하지 않다는 발언과 1948년 제주 4.3 사태를 조기에 진압하기 위하여 병력 파견을 논의할 때 “동쪽끼리 충돌해서는 안된다”고 파견을 반대하는⁶¹⁹⁾ 등의 행동들을 종종 보임으로써 이범석에게 공개적인 면박을 당하고 있었다. 또, 사사끼에 따르면 송호성은 중국군 출신의 습관대로 지위를 이용한 돈벌이에 열중함으로써 민족주의적인 대의명분을 스스로 훼손시켰다. 즉, 송호성은 사단장으로 3개월만 근무하면 일생 먹고 사는데 어렵지 않다는 잘못된 관행을 실천에 옮기는 것을 생애를 독립운동에 몸 바쳐온 공적에 대한 보수로 생각하여 자신의 친척을 부식 납품업자로 지정하여 폭리를 취하여 왔다. 그러나, 송호성에 의해 사임을 만류당한 오동기가 여수로 파견되자마자 이를 보고하는 영단을 발휘함으로써 이 비리가 적발되었다. 설상가상으로 송호성은 여수, 순천사건을 통해 그 무능함이 드러나게 되어 청년방위대 고문으로 격하되게 되어 군 권력의 중심부에서 멀어지게 되었다.⁶²⁰⁾ 그리고, 송호성의 몰락을 시작으로 결과적으로 만일 전쟁이 없었다

619)유재홍.1994. pp.88.

620)사사끼. 1977. pp.312-316.

면 군부의 정통성의 중심에 서있었을지도 모르는 광복군 출신들이 한국전쟁 이후 중심 세력으로 부상한 일본군 출신 그룹을 제치지 못하고 아무도 참모총장이 되지 못한 채 사라져 가는 현상이 시작되었다.⁶²¹⁾

즉, 신생 대한민국의 생존을 위협하는 내부 빨치산 세력과 외부 북한군의 존재로 인해 군인에게 가장 중요한 덕목 역시 민족주의적 정통성의 이념적 자원이 아닌 안보에 관한 능력이 되기 시작했다. 국가가 사실상의 내전 상태에 빠지게 되고 숙군작업과 전쟁이라는 극한 상황이 전개되자 과거 일본이나 만주, 그리고 중국에서 배운 경험이나 전술 따위는 쓸모가 없게 되었고 새롭게 전개된 상황에 잘 적응하여 신뢰를 얻고 통합 작전 등을 수행할 수 있는 실행력과 성실성이 중요하게 되었던 것이다.⁶²²⁾ 하지만, 송호성과 김상겸의 경우를 통해 이미 살펴본 바와 같이 나이가 많고 충분한 야전경험이 없었던 임시정부 출신 군 최고사령관들은 정부 수립초기부터 능력의 부족을 드러냈다. 그리고, 이들을 대신하여 능력을 보여준 일본군 출신들 중에서도 50-60대 노장들보다는 미군과 화합하여 이들의 군사기술을 빠른 시간 안에 습득할 수 있는 20-30대 소장 장교들이 점차 부상하게 되었다.

군 구성원들은 크게 일본의 장교 양성기관인 도쿄 육군 사관학교와 만주군관 학교에서 훈련을 받은 사람들, 대학출신 학병 장교들, 1938년의 특별지원병 제도를 이용한 장교와 하사관 출신의 소규모 그룹, 일본군에 징집되어 사병으로 근무하다가 국방경비대에 사병으로 입대하여 1946년 말부터 1948년 까지 추천을 받아 간부로 승격된 경우,⁶²³⁾ 중국의 국부군

621)헨더슨. 2000. pp. 485.

622)사사끼. 1977. pp. 23-24.

623)한편, 이들 중 강제적으로 일본 제국주의에 의해 동원된 일본 학병 출신자들을 일본군 경험자라고 하여 친일세력으로 매도하여 출발부터 창군이 일본군 계열에 의해 주도되었다고 보기는 어렵다. 이른바 지원병을 제외하더라도 학병의 경우에는 나중에 광복군의 일원으로 귀국한 경우도 적지 않았기 때문에 이들을 단순히 일본군 복무 경험이 있다는 이유만으로 비판하기는 어렵기 때문이다. 군사영어 학교 출신 중 일본 학병의 비율은 61.8%에 달하며, 이 수치는 자발적 일본군 경험 체험자라고 분류할 수 있는 일본육사, 만주군, 일본지원병 출신을 모두 합친 36.4%에 비해 월등히 많은 숫자이다. 또, 이들 중 대장 진급자는 4명이, 중장은 12명이 배출되어 가장 많은 높은 승진률을 기록하고 있었다.

이나 조선해방군에서 복무한 장교그룹 들로 나뉘 수 있다.

이들 중 가장 강력한 그룹은 도쿄 육군 사관학교와 만주군관 학교에서 훈련을 받은 사람들, 대학출신 학병 장교들이었으며 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 일본군에 복무했던 한국인이 39만여 명에 달한데 비해, 광복군 출신은 일본군을 탈출한 한적장병을 포함시켜도 35,000명에 불과하였고, 둘째, 일본군 출신 중에는 정규 사관학교를 졸업하고 현대전을 경험한 요원들이 많았지만 광복군 출신은 출신 배경이 다양한데다가 중국군에 복무한 자들만이 중. 일 전쟁을 경험했을 뿐이었기 때문에 자질 있는 인적자원을 많이 가진 일본군 출신 중에서 많은 요원이 선발된 것이 당연했고, 셋째, 광복군 측에서도 광복군을 주류로 하는 정통성이 보장되지 않는 한 경비대에 참여치 않겠다는 입장을 견지한데다가 1946년 6월까지 광복군의 주력이 중국 땅에 머물고 있었기 때문에⁶²⁴⁾ 광복군의 입대가 매우 늦게 이루어졌기 때문이었다.⁶²⁵⁾

이에 따라 남조선국방경비대의 간부진에도 숫자적으로 제일 우세한 일본군 출신들이 대거 포진하게 되었고 미 군사고문단 역시 이들을 선호하였다. 제1공화국 수립이후에는 내부의 반란들을 제압하고 국가가 폭력을 독점하여 근대국가로써 생존하기 위해 광복군 출신들이 차지하고 있던 군의 최고 사령부를 점차 이들 일본군 출신들이 장악하게 된 것이다. 해방전 군사 경력자 중에서 국군에 입대하여 장군으로 승진한 사람들을 살펴보면 226명을 차지하고 있었던 일본군 출신 226명(일본육사 출신 26명, 일본학병 출신 95명, 일군 지원병 출신 105명)이 44명의 민주군 출신, 32명의 광복군 출신과 비교하여 가장 큰 분포를 차지하고 있었다.

하지만, 이미 살펴본 것처럼 한국전쟁이 벌어진 이후에도 한동안 여전히 민족주의적 대의명분과 광복군의 정통성을 중요시 하는 입장이 사회

624) 당시 장개석은 광복군을 다가올 중공군과의 내전에 동원하여 활용하고자 하는 의도를 가지고 있었고 이에 김구 역시 동의했었다. 따라서, 총사령관 이청천 역시 일군의 무장해제 완료 시 인도될 무기와 한적장병의 완전한 편입을 기대하며 1946년 까지 중국에서 대기하고 있었다. 『중앙신문』, 1945년 11월30일 「이청천, 장개석의 원조 하에 광복군을 개편, 훈련할 계획」.

625) 한용원, 「남북한의 창군: 미. 소의 역할을 중심으로」, 한배호 편, 2008. pp. 194-195.

를 지배하고 있었기 때문에 이들 일본군 출신들이 군부의 중심으로 전면부상 한 것은 한국전쟁이후에나 가능했다. 즉, 전술한 것처럼 국방장관 이범석이 1949년까지 우익청년 단체의 단원들을 입대시켜 군의 중심세력으로 삼았고⁶²⁶⁾ 그의 뒤를 이어서는 역시 임시정부 출신의 신성모가 국방장관으로 임명되어 일본군 출신 군 원로들과 갈등하면서 군을 장악했다. 또, 지리산 지역의 공산 빨치산 토벌에 주로 정일권, 김백일, 공국진 등의 일본군 출신자들이 투입되었다면 양대 축이었던 태백산지구 전투사령관으로는 중국 중앙육군 군관학교 출신 이성가를 투입하여 일본군 출신자들만이 중용되고 있다는 반감을 희석시키고 균형을 맞추려고 노력하였다.

이와 함께, 일본군 출신들 간의 충돌에서도 일제 시기 선, 후배 간의 서열보다는 민족주의자들과의 관계가 훨씬 중시되었다. 당시, 일본군 출신들 중 이웅준을 제외하고 나이와 계급이 가장 높았던 사람은 1948년 당시 56세로 일본의 중국대륙침공 때부터 태평양 전쟁동안 100여회의 교전경험을 지니고 있었던 대령 출신의 김석원이었다. 그러나, 근신을 이유로 늦게 입대하게 된 그는 일본 육군사관학교 22기 후배로 20여세 연하였던 채병덕의 지휘를 받게 되었고 이들이 의견 차로 인해 충돌하게 되었을 때 대선배로써의 관록과 권위는 있으나 민족주의적 측면에서는 흠결이 있었던 김석원 대신 이범석을 비롯한 민족주의자들의 호감을 얻고 있었던 채병덕⁶²⁷⁾이 승리하게 되는 결과로 이어졌다.

그리고, 이러한 분위기는 한국전쟁 직후에도 계속 이어졌는데 이는 다음과 같은 사건을 통해 단적으로 알 수 있다. 즉, 한국전쟁 중 비행기 사고로 김홍일이 사망하자 장례식장에서 조사를 낭독한 임시정부 출신의 신성모 국방장관은 일본군과 만주군 출신 노장들인 이웅준, 김석원, 신태영, 원용덕 등을 “이 따위 늙은 사람들이 우리 군을 지휘했다라면 우리들은 벌써 저 부산 앞 바다로 들어갔을 것”이라며 공개적으로 모독하기 까지 했었

626)박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠코프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 4) 남조선군 실정」, pp. 338.

627)김정렬, 『항공의 경증: 김정렬 회고록』, (서울: 대화, 2010). pp.97-98.

다.⁶²⁸⁾ 그러나, 당시 일본군 출신들은 이에 대해 편지를 보내 분을 삭이는 것 외에는 적절한 대응조치 하지 못하였다.

이에 반해, 임시정부 출신으로 서구식 해군교육을 받아 그 능력이 뛰어났던 손원일은 순탄하게 해군의 발전에 기여하여 좋은 대비를 이룬다. 실제로 손원일이 수장으로 있었던 해군은 열악한 장비를 가지고도 여수, 순천 사건 진압의 1등 공신을 담당했었고 1949년 4월15일 창설된 해병대 역시 육군을 능가하는 뛰어난 전투력을 보이며 안보가 최우선의 과제가 되는 상황 속에서 국가가 물리적 폭력을 독점하여 안정된 공권력을 수립할 수 있도록 크게 기여했다.

3. 재정, 조세기구

1948년 8월15일 정부수립과 함께 출범한 제1공화국의 국가 재정기구는 크게 대통령과 국무총리 직속 하의 재무부와 기획처, 임시 외자 관리청으로 구성되어졌고 재무부 안에 이재국, 사세국, 회계국, 세관국, 전매국이 속해 있었다. 이들 기관들이 제출한 예산 안을 국회가 심의, 의결하고 이에 대한 국가예산 지출의 투명한 집행에 대한 결산이 심계원⁶²⁹⁾의 감독 하에 이루어지면 이를 국회가 다시 검토함으로써 형식적으로는 근대국가의 틀을 갖추고 있었다. 그런데, 임시외자 관리청의 존재를 통해 알 수 있는 것처럼 제1공화국 수립 이후에도 국가재정의 상당부분을 여전히 미국으로부터의 경제원조에 의존하고 있었으며 미군정으로부터 비롯된 경제 불안정의 양상 역시 계승하고 있었다.

결론적으로 제1공화국은 출범하였지만 여전히 담세를 부담할 부روض아 계급이 육성되지 못해 조세율은 극히 부진했고 이는 세출 규모와 재

628)이응준. 『회고 90년: 이응준 자서전』, (서울: 산운 기념사업회, 1982). pp. 297-298.

629)심계원은 국가 수입과 지출의 결산, 검사를 임무로 하고 있었으므로 특히 세금 등의 재원조달이 어렵고 투명한 예산 집행이 필수적이었던 신생 국가에게는 매우 중요한 기관이었다.

정적자, 높은 인플레이션으로 이어지고 있었다. 설상가상으로 전술한 것처럼 미군정부로부터의 행정권 이양이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 대규모 공무원 이동이 이루어져 행정의 제대로 이루어지지 못하고 있었고 1948년 10월 이후 여수, 순천 사건과 제주 4.3 사건, 빨치산 출몰 등으로 인해 국가가 사실상 전쟁 상태에 접어들게 됨으로써 이를 수습하기 위해 대규모의 국방비 지출이 불가피 하였다.

세출					세입				
구분	1948		1949		구분	1948		1949	
	금액	%	금액	%		금액	%	금액	%
행정비	2.12	6.8	3.44	4.4					
사법경 찰비	4.45	14.2	12.20	15.7					
국방비	8.09	25.9	23.95	30.9	조세	5.5	17.8	13.6	14.9
교육비	2.74	8.8	7.33	9.5	인세 수입	0.5	1.5	0.9	1.0
사회보 건비	1.52	4.9	2.50	3.2	관업 수입	12.6	40.8	0.5	0.7
산업경 제대책	4.31	13.8	13.78	17.8	잡수 입	1.8	6.0	2.4	2.5
지방경 제지원	1.88	6.0	4.41	5.7	원조 자금			0.2	0.2
공공사 업비	1.76	5.5	4.31	5.6	차입 금	9.9	32.0	45.1	49.5
채무, 기타			3.25	4.2	국채 금			9.0	10.0
타회계	3.72	11.9			특별	0.6	1.9	19.4	21.2

전출					회계 전입				
계	31.3 0	100	77.59	100	계	30.8	100	91.1	100

표IV-8) 1948-49년의 일반회계 세출입(단위는 십억 원이며, 각 회계 연도기간은 4월-이듬해 3월임)⁶³⁰⁾

표IV-8)을 보면 조세수입은 여전히 부진한데 미군정기의 경제 환경이 그대로 이어져 담세를 부담할 자본가 계급이 아직도 부재하였기 때문이었다. 이는 소련과의 타협을 통해 한반도에서의 조속한 철군을 원했던 미군정이 적극적으로 국가재산의 90%를 차지하고 있던 적산재산을 불허하지 않았기 때문이다. 이미 1949년 1월 당시에 산업부흥의 관건이 적산재산의 신속한 해결에 있다고 지적된바 있었으며⁶³¹⁾ 이승만 역시 1949년 3월에 직접 나서서 귀속재산 처리 법안이 국회에서 통과되기 이전이라도 국유화 대상 이외의 귀속재산을 신속히 매각하도록 지시하였으나⁶³²⁾ 1950년 3월까지도 이에 대한 처리가 이루어지지 않고 있었기 때문에 담세를 부담할 수 있는 자본가 계급이 형성되지 못하였다.⁶³³⁾ 결국, 이에 따라 미군정 시기와 마찬가지로 세출, 재정적자의 증가, 인플레이션의 결과로 나타날 수 밖에 없었다. 따라서, 이를 해결하기 위해서는 역시 미군정 시기와 마찬가지로 국가의 자금이 투입되어야만 했고 약한 국가가 이를 막고 있다가 미국의 대한경제원조 증가로 인해 문제가 해결되었다.

630)국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 691.

631) 「시정월보 창간호」, 1949년 1월5일, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료1(1948.8-1949.12)』, 2010. pp. 36.

632) 『자유신문』, 1949년 3월26일 「이승만 대통령, 귀속재산 처리법안의 국회통과 이전에도 국유화 대상 이외에는 귀속재산을 매각토록 지시」, 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료1(1948.8-1949.12)』, 2010. pp. 220.

633)홍진기, 「귀속재산에 대한 법적 과제-귀속성의 불식의 시급성」, 『신천지』 제5권, 제3호(1950년 3월), pp. 22-29, 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집2: 한국경제 정책자료2: (1950.1-1950.6)』, 2010. pp. 380-387.

하지만 동시에 중국대륙의 공산화와 한국의 상황을 동일시 하였던 미국은 재정적자의 증가와 인플레이의 만연을 두려워하여 이에 대한 개혁 없이는 원조가 없을 것이라는 사실을 분명히 하였다. 사실 재정적자의 편성은 사실상의 전쟁상태에 돌입한 상황에서 국방비가 급증하고 근대국가의 행정력을 침투시키기 위해 공무원 조직을 확충하여야 했던 당시의 상황에서는 불가피한 측면도 많았다. 서주석은 주한 미 대사관과 ECA(경제 협조처)가 낸 공동 보고서를 인용하여 1948년 각 기관 및 준 정부조직에 의한 기부금 수취 액이 2백25억 원으로 당시 조세 수입의 몇 배에 달하는 엄청난 규모였다고 지적하고 있다.⁶³⁴⁾

이는 국가에 필요한 세금을 확충할 수 있는 자본가 계급이 부재하여 모든 것을 해결하고 있던 국가가 행정력과 예산 부족으로 인해 공무원 확충이 불가능해짐으로써 행정력을 충분히 침투시키지 못해 국가운영에 필요한 자금을 조달할 수 없자 비정상적인 방법을 동원한 것이라고 볼 수 있다. 그러나, 미국은 이를 무시하고 원조의 대가로 재정균형과 경제안정만을 한국 정부에게 주문하였다. 다행히 기획처장 이순탁이 기지를 발휘하여 특별회계 편성을 통하여 흑자재정을 이룩함으로써 미국의 경제 원조를 계속 제공받을 수 있었지만 이는 근본적인 해결책이 될 수 없었다.

따라서, 정부수립과 동시에 일제시기부터 사용하던 관세 관련 행정 및 제도를 개혁하여 자주적 관세정책을 마련하고 있던 정부⁶³⁵⁾는 세제를 개혁하고 적극적인 세원포착에 나서는 한편⁶³⁶⁾ 전국의 인구·자원·산업시설 등에 관한 파악을 통해 국세조사에 필요한 여러 가지 주요 정책을 시행키 위해 공보처 통계국을 신설하였다.⁶³⁷⁾ 그러나, 이것만으로는 근본적인 문

634) 서주석, 2008. pp. 264.

635) 김태명, 조성제, 「우리나라 관세정책, 제도의 변천 및 향후 과제」, 『경영사학』, Vol.47, (서울: 한국경영사학회, 2008), pp. 157-161.

636) 재무부 차관 김유택은 100억 정도의 조세수입에 머무르는 이유를 담세부족이 아닌 일반 국민의 납세의식 빈약과 당국자의 세원 포착이 불충분한 것으로 보고 있는데, 이 경우에도 국가의 인적자원이 부족해서 행정력이 미치지 못했음을 유추해 볼 수 있다. “자유신문” 1950년 5월17일 「김유택 재무부 차관, 1950년도 예산관리 방법 언명」, 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집2: 한국경제 정책자료2: 1950.1-1950.6』, 2010. pp. 609.

제를 해결하기에는 역부족이었기 때문에 공무원의 3할을 감원하기 까지 하였다.⁶³⁸⁾

이렇게 대한민국 초기 국가의 재정, 경제정책 역시 냉전의 서막이 열림과 함께 미국의 대한원조가 증가될 수 있었던 국제정치적 맥락과 제3세계 신생국가의 근대국가건설의 어려움이라는 양 측면 모두를 고려할 때만 이해될 수 있다. 1948년 8월15일에 대한민국 정부가 수립된 이후에도 한반도에 대한 최소한의 경제적 지원을 통해 미군을 조속히 철수시키려는 방침을 변경하지 않은 미국정부는 미군정이 종료됨에 따라 한국에 대한 원조계획을 수립할 새로운 기관을 ECA(Economic Cooperation Administration: 경제 협조처)로 정하였고, 트루먼은 1948년 8월25일 마셜 국무장관에게 대한경제 원조계획을 1949년 1월1일자로 ECA(경제협조처)로 이관하고 이에 관한 관련 협정을 한국 정부와 체결할 것을 지시하였다.⁶³⁹⁾ 이에 따라 1949년 1월부터 1951년 6월 까지 201,867 천 달러의 원조가 미국 대외 원조법(FAA)에 의해 한국에 지원 되었다.⁶⁴⁰⁾

그런데, 1947년 이후부터 중국 대륙의 공산화가 확실해지자 아시아 공산화를 저지할 전초 기지로써의 한국의 전략적 중요성이 점차 커지게 되었다. 이에 따라 1948년 9월 초 미 국무부 점령지역 담당 차관보 살츠만(Saltzman)은 3년 동안 총 1억 3천만불의 무상원조를 제공하여 공산주의자들에 의한 대한민국 전복을 방지하는 것이 미국의 이익에 부합된다고 지적하였다. 특히, 파격적인 장기 무상원조로 인해 대한민국 정부가 계속 살아남을 수 있을지에 대해서 확신할 수 없다고 전망하면서도 한국을 일종의 반공기지로 간주하여 지원이 불가피하다고 주장한 것은 이전 단계의 미 국무부의 태도들과 비교하여 매우 고무적인 일이었다.

637) 『관보 제3호』, 1948년 9월 13일 「행정이양 대통령령 제3호, 남조선과도정부 인수에 관한 건」.

638) 『서울신문』, 1950년 4월2일 「정부, 적자재정 시정을 위해 공무원 3할 감원」, 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집2: 한국경제 정책자료2: 1950.1-1950.6』, 2010. pp. 380-387.

639) FRUS 1948, 1948년 8월 25일 「트루먼 미국 대통령, 대한경제원조 지속을 위한 행정조정을 지시」, pp. 1288-1289.

640) 홍성유, 1962. pp. 94.

결론적으로 미국 정부는 한국에 대한 경제원조의 경제적 효과보다는 이념적, 정치적 효과를 중시하기로 한 것이다.⁶⁴¹⁾ 물론, 여기에는 단서들이 붙어 있었는데, 미국 정부가 이에 대한 지속적인 원조의 의무가 없다는 사실과 한국 정부가 협정을 위반할 경우 언제든지 원조를 중단할 수 있음을 분명히 해야 한다는 것이었다.⁶⁴²⁾ 실제로, 1945-1949년 당시 한국이 속해 있었던 동남아시아에 대한 미국 대외경제원조율은 전체의 8.7%에 불과했지만 한국은 동남아시아 국가들 중에서 28.8%에 해당하는 2,557백만 달러를 지원받아 가장 많은 원조를 받은 국가였다.⁶⁴³⁾ 이렇게 동남아시아 국가들 중 한국이 가장 많은 원조를 큰 이유는 역시 1949년의 중국 대륙의 공산화에 있었고, 1947년 7월에 제2차 미, 소 공동위원회가 결렬되기 이전 까지만 해도 한국에 대한 미국의 대외 경제 원조액은 이렇게 많지 않았다. 실제로 다음의 표를 살펴보면 1947년도부터 미국의 대외 원조액이 3배 이상 급증하고 있는 것을 알 수 있다.

GARIOA				OFLC
1945년	1946년	1947년	1948년	1947년
4,934 천 달러	49,496 천 달러	175,371 천 달러	179,592 천 달러	24,528 천 달러

표IV-9)미군정기 원조 수혜실적⁶⁴⁴⁾

641) *FRUS* 1948, 1948년 9월 7일 「미국 국무부 점령지역 차관보 살즈만의 대한경제원조 정책안에 대한 비망록」, pp. 1292~1298.

642) *FRUS* 1948, 1948년 10월 1일 「미국 경제협조처장 호프만, 한국경제원조계획의 의회제출계획을 밝힘」, pp. 1312~1313.

643) 국회도서관 입법조사국, 1964. pp. 150, pp. 156.

644) 이대근, 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』, (서울: 까치, 1987), pp. 140.

따라서, 반공기지로서 한국의 전략적 중요성이 증대됨에 따라 한국에 대한 미국의 경제원조액이 급증하고 장기 부흥의 계획이 마련된 것은 대한민국 정부로써는 매우 고무적인 일이었다. 그러나, 1948년 10월4일 시작된 한, 미간의 협상에서 외환처리와 배급기구 설치에 관해 한, 미 간에 의견충돌이 발생하여 1949년 1월1일로 예정되어 있는 ECA(경제 협조처)로의 업무이전 일정에 차질이 발생하자,⁶⁴⁵⁾ 미국 대사 무초가 대외원조의 필요성을 이승만이 국민과 국회에 라디오 방송을 통해 호소하여 설득해줄 것을 요청하고 있었다.⁶⁴⁶⁾

실제로 당시 한국의 국회에서 미군 철수를 주장하고 있던 소장파 박윤원, 나용균, 황운호, 노일환 의원 등을 중심으로 경제 원조를 전제로 하여 미국의 경제고문이 상주하는 것은 내정간섭의 하나이며 이를 통해서 미국이 정치 간섭을 행하고 자본주의의 논리로 착취를 한다면 미국의 식민지 아닌 식민지로 전락하여 또 다른 을사보호 조약이 될 수 있으니 충분한 검토의 시간을 가질 필요가 있다고 지적하고 있었다. 이에 재무부 장관 김도연이 미국의 경제 원조를 한국경제의 회복을 위한 것으로 통제경제를 명시한 제헌헌법의 정신 역시 무역을 통한 통제와 재정균형을 역설하고 있다고 답변하였고, 의원들 역시 물적, 경제적 자원의 부재로 인해 경제원조가 절실히 필요한 사정을 모르지 않았으므로 반대표 재석109명에 찬성84명, 반대 0명으로 원조 협정 안에 동의하였다.⁶⁴⁷⁾

이에 따라 1949년 1월 17일 국무총리 산하의 재정, 조세기구인 임

645) 『RG 59, SD Decimal File, 895』, 50 RECOVERY/12-1148, Enclosure No.4 dated Despatch no. 110. dated December 11, 1948, from American Mission in Korea, Seoul, National Archives(NARA)II, 「Transmittal of Agreement on Aid Between the United States and the Republic of Korea 1948. 12. 11」. 『대한민국사 자료집 18: 주한미군 정치고문 문서 I(1945.8-1946.2), (과천: 국사편찬위원회, 1994).

646) 『RG 59, SD Decimal File, 895』, 50 RECOVERY/11-148, National Archives(NARA)II, 「Transmittal of radio address on Aid Agreement, delivered by Foreign Minister, 1948. 10. 30」. 『대한민국사 자료집 18: 주한미군 정치고문 문서I(1945.8-1946.2), (과천: 국사편찬위원회, 1994).

647) 『제1대 국회 제1회 제127차 국회 본회의 속기론』, 『실록 대한민국 사 자료집: 한국경제 정책자료 1(1948.8-1949.12)』, 2010. pp. 95-106.

시외자총국이 설치되어 미국의 대한원조 물자에 관한 모든 사무를 관장하게 되었고 경제협조처의 한국 내의 미국원조를 효율적으로 운영하고 감독하기 위해 주한경제협조처가 설립되었다. 그런데, 미국 정부는 한국정부의 원조계획과 수출입을 통제하기 위해서 원조기금을 포함한 한국의 모든 외환을 미국 원조 대포와의 협의 및 동의를 통하여 이루어지도록 한국정부와 합의함으로써 한국의 금융 정책 뿐만 아니라 산업정책 등 경제정책 전반에 관여할 수 있는 절대적인 권한을 가지게 되었다.⁶⁴⁸⁾

본격적인 ECA(경제협조처)의 지원프로그램은 1949년 7월1일부터 시작되어 한국전쟁이 발발하기 직전인 1950년 6월까지 지원이 이루어졌다. 그러나, 일본과 유럽의 경제회복을 중시하였던 트루먼 행정부가 2억 달러로 상정한 ECA(경제협조처)안을 1억 5천만 달러로 축소 조정하였다. 이를 다시 트루먼 행정부의 중국정책의 실패를 지켜본 공화당 의원들이 1949년 6월7일 의회에서 승인을 거부하는 과정에서 지연됨으로써 최종적으로 1950년 2월에 1억2천만 달러로 확정되었다.

품목	1950년도	비율
1. 식료품	119,000달러	0.1%
2. 비료 및 농업 용품	32, 851,000달러	27.4%
3. 석유산품	7,862,000달러	6.6%
4. 의료용품	226,000달러	0.2%
5. 원료 및 반제품	27,702,000달러	23.1%

648) 『RG 59, SD Decimal File, 895』, 50 RECOVERY/12-1148, Enclosure No.3 to Despatch no. 110. dated December 11, 1948, from American Mission in Korea, Seoul, National Archives(NARA)II, 「Transmittal of Agreement on Aid Between the United States and the Republic of Korea, 1948. 12. 11」. 『대한민국사 자료집 18: 주한미군 정치고문 문서I(1945.8-1946.2), (과천: 국사편찬위원회, 1994.)

6. 공업시설 및 공급품	3,973,900달러	3.3%
7. 부흥계획	33,958,000달러	28.3%
8. 조사조업 계약	1,980,000달러	1.7%
9. 해양운임	5,244,000달러	4.3%
10. 기술원조	3,512,000달러	2.9%
11. 경험 행정비+ 예비비	2,573,000달러	2.1%
합계	120,000,000달러	100%

표IV-10) 1950년 ECA(경제협조처)의 한국경제원조 예산내역⁶⁴⁹⁾

그런데, 의회 승인이 지연되는 과정에서 미 의회는 7월과 10월 두 차례에 걸쳐 6천만 달러를 긴급지출법안에 의해 지출하고 의회 승인 후 5천만 달러를 추가 할당하기로 하였으나 한국전쟁 등의 사정으로 인해 미처 자금을 할당할 시간적 여유를 가지지 못해 최종적으로는 원래 계획한 1억 1천만 달러에 약 2천 5백 2십 9만 7천 달러가 부족한 8천 4백 70만 3천 달러가 배당되었다. 이에 따라 한국정부는 원조물자를 적절하게 사용하는데 있어 큰 어려움을 경험할 수 밖에 없었다. 또, 전술한 것처럼 한국의 상황을 중국대륙과 동일시 했던 미국 정부는 재정적자와 인플레이를 줄이지 않으면 경제 원조를 중단하겠다고 협박하고 있었기 때문에 한국정부는 국방비와 사법 경찰비, 행정비 등의 정부지출을 대폭 삭감하여 예산상의 균형을 맞출 수 밖에 없었다.

649)한국은행 조사부, 『한국은행조사월보』, (서울: 한국은행, 1951), pp. 233. ; 이현진, 『제1공화국기 미국의 대한경제 원조정책 연구』, (서울: 이화여자대학교 박사학위논문, 2004), pp. 48.에서 재인용.

따라서, 미국의 경제 원조를 통해 국가 운영에 필요한 최소한의 물적, 경제적 기반은 지원받을 수 있었지만 동시에 근대국가로써의 발전을 위해 반드시 필요한 장기적인 경제부흥의 계획은 좀처럼 마련할 수 없었던 것이 한국전쟁 이전까지의 상황이었다. 즉, 한국 측은 원조금을 산업과 교통시설 건설, 광산개발에 충당하여 미래를 위한 경제발전의 토대를 마련하려고 하였으나 미국은 인플레이를 진정시키기 위해 원조금의 사용을 소비재를 반입하는데 사용하려고 하였다. 그러므로, 한국이 미국의 경제협조처(ECA)를 통해 원조를 받는 동안 이승만은 미국 측과 잦은 의견충돌을 보았다.⁶⁵⁰⁾

그런데, 당시의 재정, 조세 정책이 기본적으로 미국으로부터의 경제 원조 지원이라는 국제정치적 영향을 가장 크게 받고 있었음에도 불구하고 당시에 다음과 같이 특수한 상황이 벌어지고 있었고 한국 내부의 자발적인 노력이 행해지고 있음을 발견할 수 있다. 즉, 일방적인 미국의 도움에 의해서만 상황이 개선되고 있었던 것이 아니라 한국 자체의 논의와 개선책들이 제시됨으로써 약 60여년 후 한국보다 수 십, 수 백 배의 재정적 지원을 받았던 다른 취약국가들에 비해 매우 신속하게 재정균형을 달성할 수 있었다.

먼저, 각종 자원들의 부재 속에서 이념자원만이 상대적으로 풍부했고 정부 역시 자원동원의 댓가를 지불해야 정치적 정당성을 획득하여 지속적인 자원동원이 가능했기 때문에 미국의 경제원조에 대한 국회의 동의를 구할 때 조차도 제헌헌법을 동원하여 이념적 권력자원을 극대화시키려는 활동의 일부임을 설득시켰고 이러한 상황은 취약국가 형성과정에서만 발견되는 매우 독특한 것이었다. 예컨대, 경제에 관련된 상황조차도 경제의 언어가 아닌 이념적 언어로 소통한 후에야 동의를 얻을 수 있었다.

또, 신설된 공보처 통계국은 다음과 같은 활동들을 벌임으로써 신속하게 구체적이고 현실적인 재정, 조세 정책의 입안을 도왔다. 먼저, 공보처 통계국은 직업별로 서울을 비롯한 15개 도시민의 살림 상태를 파악하여

650)Oliver, 2002. pp. 300.

총 인구의 1/5이 실업자 이며 도시민의 천직이라고 할 수 있는 공업, 상업, 사무원의 수가 실업자의 수 보다 훨씬 적다는 사실을 밝혀냄으로써 당시의 높은 생활고와 중점 정책이었던 산업경제의 침체성을 수치상의 통계로 계산하였다.⁶⁵¹⁾ 다음으로 공보처 통계국은 조선은행 조사부와 공동으로 갈수록 악화되고 있는 민생 문제 해결책을 강구하기 위한 기본 통계 자료 작성을 위해 봉급 생활자들의 생계비를 조사하였다. 이를 통해 적절 임금 및 봉급 결정의 기준을 마련하고, 곡물의 적정가격을 산출함으로써 생활 필수물자의 수급조절을 도모하고자 하였던 것이다.⁶⁵²⁾ 그리고, 최종적으로는 통화긴축 정책이 국민생활에 미치는 실질적 효과와 물가 간 상관관계를 밝혀냈다.⁶⁵³⁾ 결국, 기획처와 상공부 등의 경제부서는 공보처 통계국의 지원을 받음으로써 중점 정책사업의 부흥을 통해 산업경제를 활성화 할 수 있는 여러 계획들을 보다 빠르게 작성하고 실행에 옮길 수 있었고 재정균형을 달성할 수 있었다.

651) 『대동신문』, 1949년 2월11일 「공보처 통계국, 15개 시,도 작업 실태 조사결과 발표」.

652) 『경향신문』, 1949년 12월21일 「공보처와 조선은행, 생계비 조사를 위한 조사 요강을 마련」.

653) 『상공일보』, 1950년 5월14일 「통화긴축 정책하의 봉급생활자와 근로 생활자의 생활실태」.

V. 대한민국의 국가건설(2)

민족주의적 국가건설을 원하는 목소리는 1948년 8월에 대한민국이 출범한 이후에도 여전히 사라지지 않았다. 따라서, 대한민국은 출범초기부터 민족주의를 최대한 흡수하기 위해 노력하게 되는데 이러한 노력의 일환으로 나타난 것이 제헌헌법 제정과 단독정부 수립을 반대한 중도파와 김구세력, 그리고 좌익 출신까지를 모두 포용한 초대 내각구성, 그리고, 반민족특별위원회를 통한 친일파 처벌 추진이었다.

그러나, 전술한 것처럼 국가안보의 위기가 부각되어 신생 국가의 존립 자체가 위협받게 되자 국가보안법이 제정되고 반민족 특별위원회의 활동이 무산됨으로써 민족주의를 흡수하여 이념적 자원의 측면을 향상시키려는 노력은 뒷전으로 밀리게 된다. 특히, 일제 시기의 악연으로 얽혀있던 남과 북의 최고 지휘관들이 상대방에 대한 뿌리 깊은 증오감과 적대의식으로 충돌하게 되면서 북한이 민족주의적 감정을 자극하는 선전을 극대화함으로써 민족주의를 흡수하고자 노력하고 있었던 대한민국의 노력이 점점 더 어려워지게 되는 결과로 이어지게 되었다.

당시 신생대한민국이 맞이한 국가안보의 위기를 해결하기 위해 전면에 투입된 것은 북한에서 월남한 사람들이었다. 이들은 이미 미군정 시기부터 고급 관료로 자리하고 있었고 서북청년단은 부족한 치안력을 보완하고 있었지만 여수, 순천 사건을 계기로 대한민국의 존립이 위태롭게 되자 이북출신 군 인사들이 큰 활약을 보이게 되었다. 예를 들어, 한국군의 원로로 창건 작업을 주도하게 된 이응준을 비롯하여 여수, 순천과 제주 4.3 사태, 지리산 지구 빨치산 토벌 등에 긴급 투입되어 단 시간 내에 사태를 수습한 김백일, 백선엽, 정일권, 유재홍 등의 장성 대부분이 이북 출신들이었다. 특히, 정일권과 김백일 등이 중심이 된 빨치산 토벌대는 1949년 4월 중순 경 까지 40%의 반도를 귀순시키고 민간인 2-3천 명을 자수시키는 성과를 거두었다.⁶⁵⁴⁾

또, 이들 휘하에서 악전고투를 거듭한 장병들 역시 월남 출신자들이 많았다. 지상화력과 훈련 상태를 포함한 북한군의 전반적인 전력이 한국군보다 우세한 것으로 드러난 상황 속에서 1949년 10월 경 건국 이래 처음으로 수개 대대를 운용하여 정규전에 가까운 전투를 끝낸 직후였던 한국군의 최전방 경비는 옅었고 유사시에 집중할 수 있는 병력 역시 한정되어 있었다. 이렇게 절대적으로 불리한 상황 속에서 용진지역의 한국군이 반격으로 전환하여 전선을 원상 복구할 수 있었던 원동력은 상당부분 평안북도출신 장병들의 적개심의 발로였다.⁶⁵⁵⁾

그러나, 동시에 이들의 존재는 북의 적개심을 부추기고 남과 북 간 충돌이 점차 전쟁수준으로 격화되기 시작하는 가장 큰 이유이기도 했다. 정병준은 1948년 정부 수립 이후 일본군과 만주군 경력을 지닌 서북 출신들이 38선 부근의 주요 지휘관들로 배치됨에 따라 남과 북은 서로가 동원할 수 있는 모든 잔인한 수단과 방법을 사용하여 대결을 펼치게 됨으로써 긴장이 고조되기 시작했다고 지적한다. 특히, 김일성과 최현을 비롯한 북한 지도층의 증오는 만주국 간도 특설대 출신으로 자신들을 토벌했었던 개성의 제1사단장 김석원과 용진지구 전투사령관 김백일 등의 인물에게 집중되었다.

북한 지도층들은 김석원을 비롯한 친일파들이 이제는 친미파로 변신해 일제 시대의 항일유격대 토벌에 이어 대북 공격을 시도하고 있다고 생각하였다. 김일성을 비롯한 항일 빨치산 출신 북한 지도층의 일본군 출신 한국군 지휘관들에 대한 두려움과 증오는 상상을 초월하는 것이었다. 이들은 일제 시대 일본군의 잔인함에 대한 기억과 원한을 뚜렷하게 지니고 있었다. 특히, 김석원이 간삼봉 전투 당시 자신을 토벌하기 위해 충돌했던 함흥 연대장이라고 믿고 있었던 김일성은 격양되어 “일제의 앞잡이가 이제는 미국의 앞잡이가 되어 38선 분계선에서 공화국 북반부를 반대하는 불장난을 하고 있다”면서 “지난날 백두밀림에서 그 놈과 싸우던 우리 동무들

654)사사끼. 1977. pp.399.

655)국방부전사편찬위원회.1981.pp.518.

이 오늘은 38분계선에서 또 그 놈과 맞서 싸우고 있다”며 분노를 폭발시켰다. 급기야는 한국 전쟁당일인 6월25일에는 ‘김석원, 내가 너를 잡으러 간다. 이제 너는 내 손아귀를 벗어날 수 없을 것이다’라는 방송을 하기 까지 했었다. 한편, 북한의 대중선전 매체들은 일본군 출신 한국군 지휘관들의 일본 이름과 경력을 거명하며 민족주의적 적개심을 부추겼다.

예를 들어, 『로동신문』과 『태풍』 등은 일본 군 경력이 있는 한국군 지휘관들을 ‘친일 매국노’로 선전하였고 다른 매체들 역시 참모총장을 지낸 이응준과 채병덕을 각각 가야마(加山)대좌와 오시마(大島)중좌라고 부르면서 조롱했다. 또, 일본군 소장 출신의 영친왕이 한국군 참모총장으로 임명될 것이라는 소식 역시 전하고 있었다.⁶⁵⁶⁾ 실제로 일제 시기 일본군에게 호되게 당한 경험이 있었던 북한과 중국의 군부 실력자들은 일본군과 일본군 출신자들을 두려워하여 이들이 개입하지 못하도록 민족주의적 감정을 자극하는 선전을 강화하였다. 즉, 전술한 것처럼 제주 4.3 사태와 여수, 순천 사건 당시에는 다수의 일본군 장교들이 좌익 세력 토벌을 위해 파견되었다거나 일본군이 한국에 상륙하여 시위를 무력으로 진압하고 있다는 소문이 만연하였다.

이렇게 북한이 민족주의적 감정을 자극하는 상황이 전개되고 있었음에도 불구하고 당시 극심한 안보위기의 문제를 지니고 있었던 한국정부의 입장에서는 김석원을 비롯한 서북 출신의 만주국 간도 특설대 경력을 지닌 군 인사들에게 의존할 수 밖에 없었다. 1949년 초반부터 주한 미군 철수가 본격화 되고 북한에 대한 소련의 직접적인 군사적인 지원이 증가하게 되자 한국 정부는 소련의 지원으로 인한 북한 군사력의 상승을 저지하고 미국의 계속적인 한반도 개입을 유지하기 위해 군사, 외교 등의 측면에서 가능한 모든 수단을 다하고 있었다. 당시 한국의 지도부는 미국이 대한민국을 지속적으로 지원할 것이라는 사실에 회의적이었다. 국무총리 이범석은 영국이 공산화된 중화인민공화국을 승인한 것은 북한을 승인한 것이나 다름없으며 미국 역시 영국의 뒤를 따라 대만을 버릴 것이며 이는 대

656)정병준, 『한국전쟁: 38선 충돌과 전쟁의 형성』, (서울: 돌베개, 2007).

한민국 역시 마찬가지가 될 것을 예상해야 한다고 생각했다. 이승만 역시 미국이 처음부터 남한만을 위해 전쟁할 의사가 없었으므로 국제정세가 불리하다고 판단하고 있었다.⁶⁵⁷⁾

이에 따라 국가안보의 문제와 국가건설, 그리고 민족주의 훼손의 문제를 동시에 해결하기 위한 이념적 자원으로 일민주의가 등장하였고 50대의 노장으로 일본군 출신자들 중에서도 가장 실전 경험이 풍부했었던 김석원이 민족주의적인 흠결에도 불구하고 북벌론을 주장하면서 최전방 웅진 지구의 전투 사령관으로 임명되었다. 하지만, 소련이 북한의 침략을 저지할 것으로 확신하고 소련을 자극하지 않고 남과 북의 군사적 균형상태가 유지될 것을 원했던 미국 정부는 김석원을 못마땅하게 여겼고 모든 수단을 총동원해 그를 육군 참모총장으로 임명하려고 하였던 이승만의 행동을 저지 하였다.

즉, 처음 진주 당시부터 일본군 출신자들에 대해 좋지 않은 감정을 가지고 있지 않았던 미국 측은 김석원이 웅진 지구의 국경 분쟁을 이용하여 유조구 사건(柳條溝 事件)이나 노구교 사건(盧溝橋 事件)을 계기로 만주와 중국대륙으로 침략을 확대했던 일본의 수법을 답습할 것이라고 의심했다. 실제로 김석원을 비롯한 한국군 고위층 중 오랫동안 만주에서 국경을 경비했었던 관동군 출신자들은 ‘침범하지 않고 침범시키지 않는다’는 원칙에 의거하여 국경 침범이라는 모욕을 당하지 않기 위해서라도 전술 상 필요한 월경은 얼마든지 가능하다고 해석하고 있었다. 만일 이로 인해 전면적인 전투로 발전된다면 이는 미국 역시 한반도에서 소련과 자웅을 결할 만큼의 대전투, 즉, 전쟁을 각오해야 하는 상황으로 빠져들게 됨을 의미했다.

이 와중에 육군 참모총장 채병덕 역시 모든 자원이 부족한 당시의 상황 속에서 최전방 웅진 지구에서 남, 북한 사이의 갈등이 전쟁 수준으로 격화되면 태백산과 지리산 지역의 빨치산 토벌이 더욱 어려워질 것을 우려하여 미국의 입장에 동조하게 되었다. 즉, 1949년 7월20일부터 8월3일 까

657)박종효 편역, 2010, 「1950년 1월28일 쉬퍼코프 대사가 외상 비컨스기에게 보낸 암호 전문」, pp. 394.

지 전개된 ‘송악산의 7. 25 전투’에서 소련군의 지원을 받은 북한 군이 최신 무기인 122미리 곡사포를 사용하였고, 밀고 밀리는 접전 끝에 간신히 북한군을 격퇴한 사단장 김석원과 연대장 최경록은 이를 참모총장 채병덕과 미 군사고문단에 보고 하였다.

그러나, 미 군사고문단은 북한군이 최신식 122미리 포를 사용하고 있는 것을 공식적으로 인정할 경우 한국군의 전투력을 국방경비 수준에 머무르게 하는 것으로 제한한 미국의 정책을 철회하고 한국군에게도 최신식 무기를 공급해주는 것으로 이어질 것을 두려워하여 이를 공식 부인하였다. 채병덕 역시 모든 자원이 부족한 상황 속에서 38도선에서의 국경분쟁마저 확대될 경우 전투력 분산으로 인해 태백산과 지리산 지구의 게릴라를 제대로 토벌하지 못하게 될 것을 두려워하여 미국의 입장에 동조하였다.

결국, 상반된 견해를 지니고 있었던 채병덕과 김석원의 갈등은 남북 교역 사건을 통해 폭발하게 되었다. 그리고, 채병덕과 김석원 두 명 모두 1949년 10월3일 면직되고 예비역으로 편입됨으로써 일단 갈등이 봉합되었으나 채병덕만이 복직하게 됨으로써 승자가 되었다. 전술한 것처럼 채병덕은 일본군 출신이었음에도 불구하고 반일 성향이 강한 인물이었다. 즉, 일본인을 폭행함으로써 전선으로 파견되지 못하고 병기 장교에 머물렀던 채병덕은 여운형 등의 민족주의자들과 긴밀한 관계를 맺고 있었고 해방 이후에는 이범석과도 원만한 관계였다.

이렇게 채병덕이 민족주의적 대의명분을 지니고 있는 세력의 지지를 받았던 반면 일본군 대령 출신의 김석원은 일본 부역 경험의 흠결이 있었고 미국으로부터는 국경충돌을 이용하여 세력균형을 원하고 있었던 미국의 정책을 무너뜨리려고 한다는 의심을 받고 있어 집중적인 비판과 제거대상이었다. 따라서, 주한민국 대사 무쵸와 미 군사고문단, 그리고 제임스 하우스만 등을 비롯한 미국 측 인사들은 모든 수단을 동원하여 김석원을 참모총장으로 복귀시키려고 하였던 이승만의 계획을 저지하고 채병덕을 참모총장으로 복직시켰다.

한편, 김석원과 같은 일본군 출신으로 역시 간도 특설대에서 활동했

있던 백선엽은 채병덕을 직접 찾아와 북한 군의 도발에 대응해 화력증강을 요청했던 김석원에게 1939년 일본군의 노몬한 사건과 두만강 장고봉 사건을 예를 들면서 근본적인 대책이 확립되지 않은 상황에서 일시적인 병력이나 화력 증강이 끝없는 충돌과 보복의 악순환을 일으킬 뿐이라며 철회를 요청하였다.⁶⁵⁸⁾ 그리고, 이렇게 비록 일본군 출신이었지만 미국과 마찰을 빚지 않고 미국 측이 요구하는 기준을 빠르게 수용할 수 있었던 백선엽 등의 청년장교들은 이후 미군과 끊임없이 갈등하며 혹평을 받았던 50-60대의 일본군 선배들을 제치고 군의 중심으로 급부상하게 되었다.

즉, 1948년 8월부터 1949년 9월 1년 동안 미국 유학을 경험했던 이한림의 회고처럼 청년 장교들은 미국 고문관들과 충돌하면서도 미국이라는 민주주의 국가의 기준을 접하고 적극적으로 이를 수용하고 있었다. 특히, 이는 초기 한국 군부가 미국 식 근대국가의 기준을 한국 사회 전체로 전파하고 있었던 조선민족청년단 단장 출신의 이범석과 그를 추종하는 세력들 중심으로 운영되면서 심화되었다. 특히, 백선엽의 경우에는 구식 일본군의 전술인 ‘돌격 앞으로’를 중심으로 한 육탄공격 만을 맹신하고 정확한 사격에는 전혀 관심이 없어 미군 측으로부터 초급 장교보다 못하다는 비난을 듣고 있었던 김석원과 달리 정확한 사격과 전술 운용 등을 통해 깊은 신뢰를 얻고 있었다.

일본군에서 게릴라 토벌경력이 있었던 백선엽과 정일권, 유재흥 등의 서북출신 소장 장교들은 빠른 시일 내에 미국마저 만족시키면서 남쪽의 빨치산과 유격대를 토벌하였다. 그리고, 이에 따라 1950년 1월 15일에 지리산 지구 전투사령부가 해체되었으며 2월5일에는 호남 일원에 선포되어 있었던 계엄령 역시 해체되었는데 이는 여수, 순천 사건 반란사건 발생 이후 근 1년 3개월 여 만의 일이었다. 1950년 6월 하순에 한국전쟁이 발생하기 직전에는 남부 지역의 잔여 게릴라 세력들은 약 200여 명이 남아 있는 것으로 추산될 정도로 단 시간 내에 정국이 안정화되고 있었다.

이렇게 점차 상황이 안정되어가는 가운데 국가는 중재자적인 집정

658) 백선엽, 2010. pp. 76.

관의 역할을 수행하고 있었던 이승만을 중심으로 토지개혁과 초등학교 국가의무교육 실시를 통해 국가 안보를 중시하는 과정에서 우선순위에서 밀려났었던 민족주의적 목소리를 국가건설과정에 반영하였다. 그리고, 이를 통해 한국 민주당을 중심으로 한 전통적인 지주계층이 몰락하고 일제 시기에 이미 자본주의적인 역량과 기술을 축적하고 있었던 이북 출신 월남자들을 중심으로 새로운 자본가 계층이 형성되기 시작하였다. 아울러, 토지를 분배받고 교육의 혜택을 입은 국민들의 국가에 대한 귀속감이 증대되었다. 한편, 이를 지켜본 중도파 정치인들은 참여를 거부하였던 당초의 입장을 바꾸어 제2대 국회의원 선거를 계기로 국가건설에 본격적으로 참여하게 되었고 이들의 참여를 통해 민족주의와 대치하고 있던 국가가 민족주의적인 요구를 국가건설과정에 반영할 수 있게 됨으로써 반 민족주의적 국가를 건설하고 있다는 비판에서 벗어날 수 있는 계기가 마련되고 있었다. 이와 함께, 재정균형 달성을 통해 국가붕괴의 단계에서 완전히 벗어나 본격적으로 경제발전과 국가개발을 추진할 수 있는 단계에 접어들 수 있게 되었음을 1950년 6월 한국전쟁이 발생하기 직전에 대외적으로도 확실히 인정받게 되었다.

1. 제헌헌법

전술한바 와 같이 국가가 부족했던 인적, 물적, 경제적 자원 대신 이념적 권력자원을 극대화하려는 노력은 대한민국의 초기 근대국가건설과정에서 나타난 가장 큰 특징 중 하나였다. 한편, 신속하게 정부를 수립하는 과정 속에서 정부수립을 반대하는 김구와 김규식 등의 임시정부 출신인사들과 그들을 추종하는 온건 중도파 세력들을 참여시키지 못함으로써 국가탄생부터 민족주의를 흡수하지 못하였던 대한민국은 임시정부의 유산을 계승하고자 하는 대중들의 민족주의적 열망을 충족시키고 지지를 획득하여 국가권력의 정당성을 높임으로써 이념적 권력자원을 극대화시키려는 노력

들을 초기부터 제도 상 으로 실시하였고 그 중 대표적인 것 중의 하나가 제헌헌법의 제정이었다. 한편, 현 시점에 이르기까지 여전히 의문을 남기고 있는 제헌헌법 상의 사회민주주의적 요소들은 물질, 경제적 취약성으로 인해 부르주아가 형성되지 못해 국가가 생산과 소비의 주체로 담당하여야 했던 당시의 경제적 현실을 반영하고 있는 것들이었다.

먼저, 해방 이후 한국의 제헌헌법은 크게 모두 6 단계의 사전 준비 과정을 거쳐 제정되었으며, 이를 간략히 표로 정리해보면 다음과 같다.

명칭		일자	주요인물/특징
행정 연구위원회 안		1946년 3월	신익희
민주의원 안		1946년 3월	조소앙, 김봉준
입 법 의 원 헌 법 안	행정조직법 기초위원회 안	1947년 2월	신익희(위원장)
	남조선과도 약헌안	1947년 3월	서상일 (한민당)
	임시헌법기 초위원회안	1947년 4월	김봉준 (입법의원 내 중도파)
	조선임시약 헌	1947년 8월	남조선과도약헌 안과 임시헌법기초위 원회 안의 절충

표V-1) 미군정기 헌법안의 주요내용

전체적으로 한민당의 서상일이 기초한 ‘남조선 과도약헌안’을 제외하고는 제헌헌법의 사전준비 과정을 임시정부 출신의 신익희, 조소앙, 김봉준 등이 주도하고 있었다. 이에 따라 임시정부의 헌정경험이 광복 후에

도 계승 되었고, 당초 한민당이 선호하여 서상일이 기초한 ‘남조선 과도약헌안’이 의도하였던 의원내각제 역시 대통령제를 선호하는 임시정부 출신 의원들의 반대로 채택되지 못하였다.⁶⁵⁹⁾

먼저, 임시정부의 내무부장 이었던 신익희는 일제 하 고등문관 출신들을 중심으로 70여 명의 전문위원으로 임시정부의 건국강령을 구현하고 1944년 임시정부가 작성한 대한민국 임시헌장을 계승하는 행정조치를 준비하기 위해 행정연구위원회를 조직하였다. 그리고, 이들이 1946년 3월에 작성한 ‘행정연구위원회’안은 후일 1948년 유진오의 헌법초안과 함께 ‘유진오 공동안’으로 절충되어 제헌국회 헌법 기초위원회에 제출되었다.

한편, 1946년 3월에 작성된 민주의원 안 역시 헌법기초위원회에 주도적으로 참여한 김봉준, 조소앙 등의 영향으로 인해 대한민국 임시헌장을 수정하여 작성되어졌다. 그리고, 1944년의 대한민국 임시헌장을 계승하려고 하였던 이들 임시정부 출신 인사들은 대통령을 뽑는 방식에서 직접선거제와 국회선출의 간접선거제라는 차이는 있었지만 기본적으로 대통령제와 의원내각제적 요소가 동시에 나타나는 이원정부제를 선호하였다.

따라서, 제헌국회에서 최종 결정된 정부 형태 역시 1.유진오 초안(1948년 5월)→2.유진오 공동안(1948년 5월)→3.헌법기초위원회안(1948년 6월)→4.건국헌법(1948년 7월). 네 단계를 거쳐 최종적으로는 임시정부 인사들이 선호하였던 대통령제와 의원내각제적 요소가 동시에 나타나는 이원정부제를 중심으로 대통령을 국회에서 선출하는 간접선거제를 선택하게 되었던 것이다.⁶⁶⁰⁾임시정부의 주석과 부주석을 지낸 김구와 김규식이 1948년 제헌국회 선거에 참여하지 않았지만 임시정부와 연관된 의원들은 제헌국회 내에서 상당한 세력을 형성하고 있었다. 즉, 국제연합 한국위원회의 도움을 통해 통일정부를 세우려고 하였던 김구와 김규식은 이것이 좌절되자 자신들은 제헌국회에 참여하지 않으면서도 자신들의 대표자들은 들여보

659)대한민국 국회 편, 『남조선 과도입법의원 속기록』, (서울: 선인문화사. 1999), pp. 67-68.

660)김성호, 최선, “제1장 1948년 건국헌법에 나타난 혼합적 권력구조의 기원: 미군정기와 제헌국회의 헌법안 및 헌법논의를 중심으로,” 한국 미래학회 편, 『제헌과 건국』, (서울: 나남, 2010), pp. 13-61.

내기로 결정하였고⁶⁶¹⁾ 이들 중 일부가 제헌국회에 진출하게 되었던 것이다.

먼저, 제헌국회의원 당선자 198명의 소속정당 분포도를 살펴보면 대한독립촉성국민회 56명, 한국 민주당 29명, 대동 청년단 13명, 민족청년단 6명, 한국독립당 1명, 조선민주당 1명, 기타 군소단체 10명, 무소속 83명이었다.⁶⁶²⁾ 무소속 83명중 약 30여 명 정도가 김구 및 김규식을 추종하는 이들로 추산되고 있었고, 이들 외에도 임시정부 세력들은 대한독립촉성국민회, 대동 청년단, 조선민족청년단 등으로 뿔뿔이 흩어져 있었다. 이에 반해, 우익 청년단 출신 출마자들은 모두 낙선하였다. 청년조선총동맹 단장 유진산과 대한독립청년단 단장 서상천이 낙선한 것을 비롯하여 선우기성 등 서북 청년단 출신 후보자들 역시 대동 청년단에 합류한 경우에도 김인식을 제외하고는 모두 낙선했으며 이 후 선거에서도 거의 국회에 진출하지 못했다.⁶⁶³⁾

가장 많은 당선자를 배출한 ‘독립촉성국민회’의 경우 이승만, 김구 두 영수를 중심으로 발족하여 양 세력 간에 주도권 다툼이 치열하였었고, 이러한 다툼은 1948년 제헌국회 선거 당시에도 계속 이어져 독립촉성국민회는 3파로 분열되어 있었다.⁶⁶⁴⁾ 따라서, 친 이승만 세력(보수)/ 반 이승만 세력(진보)의 도식만으로는 당시 정치계와 이념 분포도를 결코 이해할 수 없으며, 독립촉성국민회가 대통령 이승만을 지지하고는 있었지만 이승만이 독립촉성국민회를 완전히 장악한 것은 아니었다. 제헌의회 선거 후 독립촉성 국민회는 부위원장인 신익희, 이청천, 명제세, 이윤영 등 4인을 중심으로 계파가 분열되었고,⁶⁶⁵⁾이에 따라 이들 중 일부는 한국 민주당과 연합하였지만, 동시에 다른 계파는 이와는 반대로 한국 민주당의 정부 장악을 저지하기 위해 중도파와 제휴하고 있었다.

661)국사편찬위원회, 전현수 역, 2004, 「1948년 8월2일」, pp. 161.

662) 『조선일보』, 1948년 5월14일.

663)선우기성, 『어느 운동자의 일생』, (서울: 배영사, 1987), pp. 299-300.

664) 『경향신문』, 1948년 8월 25일 「대한독립촉성국민회, 신당 조직을 둘러싸고 3파로 분열」.

665) 『경향신문』, 1948년 11월 12일 「여순사건 후 각 정당의 동향」.

또, 무소속 구락부는 크게 3.1구락부와 6.1구락부로 양분되어 국회 의장 신익희와 국회부의장 김약수에 의해 주도되고⁶⁶⁶⁾ 있었다. 이들 무소속 구락부는 이미 ‘조각 인선에 관한 건의안’을 통해 완전 합의에 의한 조각을 이승만에게 건의하여 임시정부 출신 정권 참여파를 지원하면서⁶⁶⁷⁾ 대통령 이승만, 부통령 김구⁶⁶⁸⁾안을 제출하였다. 즉, 임시정부 출신으로 대동 청년단으로 당선된 이청천이 김구 부통령을 실현시키기 위해 대통령 선거와 부통령 선거를 함께 치를 것을 제안한 것이다. 제헌의회 선거에서 최다 득표로 당선되었던 이청천은 단독정부를 수립할 수 밖에 없는 대한민국의 현실을 인정하고 통일정부를 형성할 때 까지 김구가 부통령으로 있기를 바라며 대동 청년단 소속 의원 14명을 주축으로⁶⁶⁹⁾ 무소속 구락부와 함께 김구 부통령 안을 실현시키려고 하였다.

1947년 4월21일 미국으로부터 돌아오는 이승만과 함께 장개석이 제공한 비행기 편으로 귀국한 이청천은 대동 청년단을 조직하여 우익 청년단체들의 통합을 추진하였었다. 해방 직후 등장한 많은 인물들이 좌, 우익 간의 투쟁과정에서 대중적 신망을 잃어가고 있는 정국 속에서 등장한⁶⁷⁰⁾ 광복군 총사령관 출신 이청천에 대한 기대와 인기는 절대적이었으므로⁶⁷¹⁾ 대동 청년단 역시 불개 8개월여 만에 49개 지부와 3백 50만 명을 거느리는 거대한 규모로 성장하게 되었고 모든 우익 청년단들 역시 극좌와 극우 모두를 배격하고 있었던 이청천이 추진하는 통합을 거부할 명분이 없었다.

하지만, 단독 정부 수립을 둘러싸고 김구와 이승만의 대립이 표면화 되자 독립촉성 국민회 청년단, 서북청년단의 청년들이 김구 계열의 이청천

666) 『경향신문』, 1948년 6월5일 「국회의원들 3.1와 6.1 구락부 발기」.

667) 특히 국회 무소속 구락부 국회의원 53인은 1. 남북통일, 자주 독립의 평화적 전취와, 2. 민주주의 민족 자결 국가 건설, 정치, 경제, 문화, 인권의 균등 사회 구현을 목표로 한다고 밝힘으로써 임시정부의 삼균주의 이념의 계승을 뚜렷이 하고 있었다. 『서울신문』, 1948년 6월15일 「국회 무소속 구락부, 통일과 균등사회 다짐」.

668) 『서울신문』, 1948년 7월20일 「각 정당의 대통령과 부통령 후보에 대한 견해」.

669) 「제2부 김인식, 원장길」, 한국정신문화연구원 한민족문화연구소 편, 2001. pp. 183.

670) 이경남, 『분단시대의 청년운동 하』, 1989, pp. 185.

671) 선우기성, 『한국청년운동사』, (서울: 금문사, 1973), pp. 736.

이 추진하는 통합에 합류하기를 거부하였고 경쟁관계였던 이범석의 조선민족청년단 역시 이에 동참하지 않았었다. 그러나, 한반도에 관한 국제연합의 결의가 남한만의 총선거로 결론지어지자 대동 청년단 역시 당초 김구를 지지하던 노선을 포기하고 제헌의회에 참가 하게 되었고 기존의 한국 민주당과 독립촉성국민회에 참여할 수 없었던 인사들이 대동 청년단이 지닌 민족주의적 정통성을 획득하기 위해 뒤늦게 참여함으로써 단순한 청년단체가 아닌 정당의 모습을 갖추고 선거에 임하게 되었다. 그리고, 이른바 삼균주의에 근거한 민족사회주의를 표방하고 선거에 임한 대동 청년단은 공식 입후보자 13명과 조직원과 동조자 20여명을 당선시킴으로써⁶⁷²⁾ 무소속을 제외한 정파 중 독립촉성 국민회, 한국 민주당, 한국 민주당에 이은 제3당이 되었다.

이에 따라 김구는 부통령 선거에 출마하여 적극적으로 득표활동에 나서지도 않았음에도 불구하고 대동 청년단의 힘을 바탕으로 전체 198명의 의원 중 1차 투표와 2차 투표에서 각각 65명, 62명의 지지를 얻었으며 이는 전체 의원의 약 1/3에 해당하는 비율이었다. 그런데, 부통령에 당선된 사람 역시 임시정부 출신으로 이승만의 노선을 지지하여 근대국가건설에 참여하게 된 이시영이었다.⁶⁷³⁾ 김구 부통령 카드가 무산되자 무소속 구락부는 다시 한국독립당 출신을 중심으로 국회의원 100여명의 서명을 받아 조소앙을 국무총리에 임명할 것을 이승만 대통령에게 건의했다. 비록, 당의 영수인 김성수의 국무총리 안을 고수하던 한국 민주당이 ‘성격이 투명치 못한 인물로 구성되면 단명정부가 될 것’이라며 이를 강하게 반발하고, 이승만 역시 조소앙의 단정 반대 의혹이 풀릴 때 까지는 어렵지 않겠냐는 말로 이를 반대하여⁶⁷⁴⁾ 무산되기는 하였으나 결국 부통령과 국무총리 직이 임시정부 출신의 이시영, 이범석에게 돌아갔다는 사실은 임시정부

672)이경남, 『분단시대의 청년운동 하』, 1989, pp. 236-239.

673)이시영은 이미 1946년 가을 한국독립당 등 임정 계통의 모든 정치단체와 관계를 끊는 비장한 성명을 발표하고, 김구와 김규식에게 마음을 돌려 반쪽 정부나마 세우는데 협력하자고 권유한 바 있었다. 『경향신문』, 1948년 7월4일 「이시영, 부통령 출마설 등 제 문제 기자회견」.

674) 『동아일보』, 1948년 7월23일 「국회 무소속 구락부, 총리에 조소앙 임명을 이승만에게 요구」.

가 지니고 있었던 민족주의적 정통성의 이념적 자원이 초대 국회 내에서 만만치 않은 영향력을 형성하고 있었음을 보여준다.

다음의 표V-2)를 보면 1949년 12월에 민주국민당이 창당하기 전까지 임시정부와 연계된 무소속과 대한독립 축성회, 대동 청년단이 가장 큰 정치세력을 형성하고 있었다. 민주국민당 역시 지도부를 임시정부 출신인 신익희와 이청천 등이 형성하고 있었으므로 임시정부 출신 인사들은 제헌국회 내내 커다란 비중을 차지하고 있었다. 즉, 모든 자원이 부족했던 당시의 현실 속에서 많은 국민들이 임시정부가 지닌 민족주의적 이념의 자원을 현실 정치 속에서 실현해주기를 바랬던 것이다.

	1948년 5월	1949년 6월	1949년 12월	1950년 3월
무소속	85명	102명	30명	29명
한국 민주당	29명	29명		
민주 국민당			71명	71명
대한 국민당				68명
대한독립 축성국민회	55명	53명		
일민구락부			53명	30명
신정회			23명	
대한노동당			23명	
대동 청년단	12명	14명		
조선민족 청년단	6명			
대한독립 축성노동총 연맹	1명			
대한독립 축성농민총 연맹	2명			
기타	10명			

표V-2)제헌국회의 의석 분포도(1948-50년)⁶⁷⁵⁾

이러한 배경 하에서 국민들의 민족주의적 열망을 반영하기 위해 상해임시정부의 헌법정신을 계승하겠다는 취지로 작성된 제헌헌법은 그 기본이념으로 정치적 민주주의와 사회경제적 민주주의의 조화를 제시하고 있었다. 신우철은 국회속기록에 나타난 서상일, 유진오, 최운교의 발언을 바탕으로 제헌헌법의 헌법정신은 “민주주의민족국가, 민족사회주의국가의 건설”(서상일)⁶⁷⁶⁾, “정치적 민주주의와 경제적, 사회적 민주주의와의 조화”(유진오)⁶⁷⁷⁾상해 임시정부.한국독립당과 조소앙이 지향한 “균등주의와 민주주의 결합” 또는 “정치, 경제, 사회, 문화의 균등을 기초로 한 민주주의”와 연계되어 있음을 발견⁶⁷⁸⁾할 수 있다고 주장한다.

상해임시정부가 건국의 정신으로 표방했던 삼균주의는 경제 질서에서의 토지의 국유, 정치, 경제 및 교육에서의 평등을 강조하면서 공교육제도와 교육의 평등 의무 무상 교육을 규정하고 있었고, 이에 따라 작성된 임시정부 헌법문서들의 구체적인 방안들을 살펴보면 각 국민의 균등한 생활의 확립과 민족, 국가 전체의 발전을 위해 대기업, 토지 등의 자연 자원과 운송, 은행, 전신, 교통 산업의 국유화를 원칙으로 하여 중소기업의 개인운영만이 가능했다. 한편, 토지의 상속, 매매 등을 금하고 이를 국유화하여 경제적으로 덜 부유한 정도에 따라 차등을 두어 분배의 우선권을 주

675)중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사 제1집』, (서울: 중앙선거관리위원회, 1973)와 김성희, 『정치사』, (서울: 박영사, 1976), 236쪽. 을 참조하여 작성.

676)서상일의원은 유진오가 기초한 초안이 민주주의에 입각한 민족사회주의국가 수립을 하는 원칙하에 기초한 것이라는 원칙의 대체 설명을 실시했는데, 이에 따르면 초안의 중점은 특권계급을 인정치 않는 것과 근로자의 권리와 의무를 존중한 것, 국회로서 단원제를 채택한 것, 정부조직은 대통령책임제로 한 것, 국민경제 수립에 중점을 두었다는 것이었다. 『서울신문』, 1948년 6월24일 「제17차 국회본회의, 헌법초안 상정」.

677)국회의 헌법 및 정부조직법기초위원회 전문위원이며 헌법기초에 중심적 역할을 담당한 유진오는 23일 국회본회의에서 다음과 같이 설명하였다. “지금 상정한 헌법초안의 근본정신은 정치적 민주주의와 경제적 사회민주주의체제 실현에 있는 것이다.” 『서울신문』, 1948년 6월 24일 「제17차 국회본회의, 헌법초안 상정」.

678)신우철, 「대한민국헌법(1948)의 ‘민주주의 제(諸) 제도 수립」, 한국미래학회 편, 2010, pp. 111 각주 30). 서상일과 최운교의 대화를 보면 헌법이 정치, 경제, 사회의 삼균주의를 확실히 계승해서 있는가 라는 최운교의 질문에 서상일이 “헌법 전문을 보면 모든 영역에 있어서 전부가 만민균등주의를 확인할 수 있다.”고 대답하고 있다.

었으며, 적산 몰수 자본과 부동산의 국유화, 사회적 기본권으로 노동권, 휴식권, 피 구제권 등을 주어 사회적 약자를 보호하는 등 경제에 사회적 과제를 부여하고 국유의 범위를 광범위하게 설정함으로써 자본주의 시장 경제와 어느 정도 거리가 있었다.

그리고, 이러한 임시정부 헌법의 영향으로 제6장의 85조와 87조, 88조에서 규정하고 있던 중요자원과 중요기업에 관한 국유, 국영제도를 원칙으로 86조에 “농지는 농민에게 분배하여 그 분배의 방법과 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”고 명시함으로써 농지개혁의 추진을 뒷받침 해주게 되었던 제헌헌법 역시 자본주의 경제 질서에서 매우 파격적인 권리들을 헌법상에서 시도하고 있었다.

예를 들어, 교육 분야의 균등하게 교육받을 권리와 초등교육의 의무 무상 교육 보상, 그리고, 노동 분야의 근로의 권리에 대한 보장과 근로자의 이익분배 균점권, 국민에 대한 사회보장의 논의가 당시 진행되었다는 것은 매우 파격적인 일이었다. 실제로, 노동분야의 경우 헌법 제17조에는 “모든 국민은 근로의 권리와 의무”를 가지며, “여자와 소년의 근로는 특별한 보호를 받는다”고 규정되어 있었다. 또, 제18조에서는 “근로자의 단결, 단체 교섭과 단체행동의 자유는 법률의 범위 내에서 보장된다. 영리를 목적으로 하는 사기업에 있어서 근로자는 법률의 정하는 바에 의하여 이익의 분배를 균점할 권리가 있다”고 규정하고 있었다. 이렇게 자본주의 경제 질서에서 매우 파격적인 권리들이 헌법상에서 시도되었다는 사실은 북한과의 체제 경쟁의 문제와 상해 임시정부의 헌법을 계승하여야 한다는 대의명분이 정치현실을 지배하고 있었기 때문이다.

당시의 한 신문사설 역시 이때의 분위기를 다음과 같이 전하고 있다.

대한민국의 헌법은 독재를 수단으로써라도 배격하고 민권자유와 사회정의의 조화 또는 정치적 민주주의와 경제적 국가계획의 양전(兩全)을 기하는 사회민주주의 노선에 기초하고 있다. 또 현존한 각 정당의 정강정책도 거의 예외 없이 사회 민주주의 적 색채가 농후하다. 이것이 외국인으로 하여금 한국에는 이론적 우익은 없

다고 결론케 한 원인이다. 그러나 이것은 정치적 민주주의의 결함에 각성한 후진 민족이 경제적 민주주의를 동시에 달성하려는 의도에서 나온 것으로 시대적인 조류라고 볼 수 있다.⁶⁷⁹⁾

이러한 제헌헌법에 대해 박찬표는 제헌헌법이 그 내용만을 볼 때에는 토지개혁, 노동 3권, 노동자의 기업 이익 분배 균점권, 반민족 행위자 처벌 근거 조항 등 건국 과정에서 제기된 일반 국민의 요구를 광범위 하게 수용한 것이었고, 사회 경제 조항에서 자유 경제 체제를 원칙으로 하되 광범한 국가 통제를 규정하고 있었던 제헌헌법이 노동 3권, 노동자의 이익 균점권 등 균등 사회를 지향하는 민주 사회적 요소까지 내포하고 있었다고 지적한다. 그리고, 사회 민주주의적 내용을 담고 있는 조항들은 임시정부의 건국이념이었던 조소앙의 삼균주의는 물론 사회주의적 이상이나 제3의 길 등 그동안 신생 국가의 이상으로서 추구되어 왔던 다양한 모색이 일정 부분 반영된 것으로 볼 수 있다⁶⁸⁰⁾고 주장한다. 박명림 역시 제헌헌법이 자유주의적 시장 경제를 지향하기 보다는 국가의 강력한 개입을 정한 사회적 사회민주주의 헌법에 근접한 이유가 임시정부 이래의 경제에 대한 국가의 공화주의 적 개입의 전통을 따른 것이었다고 평가⁶⁸¹⁾한다.

그러나, 전광석은 임시정부의 정신을 계승한 제헌헌법이 임시정부 헌법의 한계 역시 지니게 되었다고 지적하면서 이를 이념의 혼재와 미완성의 체계로 요약⁶⁸²⁾하고 그 원인을 정치, 경제, 사회 질서의 한계에서 찾고 있다. 이에 따라 공공사업의 국영화와 생산수단의 사유를 전제로 하는 조항들을 이해하는 방법에 따라 경제 질서에 대한 이해가 달라질 수 밖에 없었다고 지적한다. 예를 들어 헌법 초안자인 유진오 마저도 통제경제를 도입한 것도, 또 통제경제를 원칙으로 하고 자유경제를 예외로 한다는 의미도 아니며 구체적 경제 질서는 법률에 유보된다고 설명하는 등 매우 애매

679) 『국민신문』, 1948년 10월14일 「사설 : 민족사회주의란?」.

680) 박찬표, 2007. pp. 403-404.

681) 박명림. 2008. pp. 450.

682) 전광석, 「제5장: 건국헌법의 사회경제질서 구상」, 한국미래학회 편, 2010, pp. 245.

보호하고 일관되지 못한 설명에 급급했다는 것이다. 실제로, 제헌 헌법에 채택된 통제 경제적 헌법질서가 결과적으로는 사문화 되어 1954년 1월24일 정부에 의해 제안된 헌법 개정안을 통해 기업운영의 적극성, 합리성을 상실케 하고 생산력의 증가를 약화시키고 있다는 지적을 받고 자유주의적 경제 질서의 헌법으로 전환되었다.⁶⁸³⁾

683) 박태균, 2010 <이승만 대통령 시기 공개문서를 통해 본 1950년대 대한민국 정부의 정책과 그 특징: 자료 해제: 1954년 1월 23일의 정부 제안 개헌안(AA0003857)>, 국가기록관 대통령 기록원(2010년 12월2일) pp. 11-12.

조항	구 조문	신 조문
제85조	광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.	광물 기타 중요한 지하자원 수산자원 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력의 처분, 채취, 개발 또는 이용은 법률이 정하는 바에 의한다.
제87조	중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다. 공공 수요에 의하여 사영을 특허하거나 또는 그 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. 대외 무역은 국가의 통제 하에 둔다.	공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 원칙으로 하되 법률의 정하는 바에 의하여 사영을 특허할 수 있다. 대외무역은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 통제 하에 둔다.
제88조	국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 또는 그 경영을 통제 관리함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.	국방상 또는 국민생활상 긴절한 필요로 인하여 법률로써 특히 규정한 경우를 제외하고는 사영기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.
제89조	제85조 내지 제88조에 의하여 특허를 취소하거나 권리를 수용 사용 또는 제한하는 때에는 제85조 제3항의 규정을 준용한다.	제86조의 규정에 의하여 농지를 수용하거나 전조의 규정에 의하여 사영기업을 국유 또는 공유로 이전할 때에는 제15조 제3항의 규정을 준용한다.

하지만, 헌법에 규정된 사기업의 국공유화와 경영에 대한 통제 관리는 그 실행여부와는 상관없이 국민경제 형성에 있어 국가의 역할을 한층 강화시켰다. 김일영은 제헌헌법이 처음부터 국가-사회관계 면에서 국가에 치우친 비대칭성을 보여주었고 사회국가적이고 국가 통제 적이며 개입주의적인 경제조향은 그 후 개헌과정에서 조금 완화되기는 했지만 본질적으로 크게 변하지는 않은 채 오늘날 까지 이어지고 있다고 지적한다.⁶⁸⁴⁾

물론, 이러한 모순된 측면은 안보국가와 자유민주주의 경제의 발달과 충돌하기도 했지만 동시에 국가의 개입과 사회에 대한 국가의 강한 자율성을 가능케 하였다. 즉, 제헌헌법은 지금까지도 우리에게 의문을 남기고 있지만 동시에 이는 국가주도의 경제발전을 가능케 한 국가개입의 대의명분을 정당화시켜주기도 하였던 것이다.

그런데, 전술한바와 같이 이러한 제헌헌법에 관한 의문은 당시의 취약 국가의 현실을 고려할 경우 자연스럽게 해소될 수 있다. 즉, 국가에 의한 통제경제를 원칙으로 하여 국가가 주요 기업들을 소유, 운영하면서도 자유경제를 허용한다는 것은 자유주의 자본주의 체제가 상당부분 자리 잡은 현 시점에서는 모순되고 이해될 수 없는 부분들이지만 취약한 물적, 경제적 기반으로 인해 국가가 생산과 소비의 주체로 활동하면서 일체가 남기고 간 기업들을 운영관리 하여야만 했던 당시의 현실 속에서는 매우 적절한 조향이었던 것이다.

예를 들어서, 헌법 제85조는 사회주의적 균등의 원리를 실현하기 위해 지하자원과 수산자원의 국유화를 명시하고 있었으나 이는 그 전에도 국유였다. 또, 중요 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수도, 가스 등의 공공성을 가진 기업 국영 혹은 공영화를 명시하고 있었던 헌법 제87조 역시 일제시대 에는 일본인 개인에 의해 운영되었으나 해방 이후에는 모두 적산으로 처리되어 미군정에 귀속되어 국영 또는 공영이 된 셈이었기 때문에 큰 문제가 없었다. 마지막으로 국방 상 또는 국민생활 상의 필요에 의해 사영

684) 김일영, “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체,” 한국정치학회 엮음, 『한국정치연구의 쟁점과 과제』, (서울: 한울, 2011), pp. 33.

기업의 국유화 혹은 통제 관리를 법률에 의해 허용한 제 88조 역시 유진오가 당시에 비 적산 기업체 중 중요기업들이 국가의 인적, 경제적, 물적 자원의 취약성으로 인해 제약 받는 경우가 많았고 자본액이나 규모로 보아 별로 큰 문제가 되지 않았다고 직접 밝히고 있다.⁶⁸⁵⁾

결론적으로 건국헌법은 유진오가 밝혔던 것처럼 임시정부가 표방했던 삼균주의를 수용하여 정치적으로는 이념적 권력자원을 극대화하면서도 모든 자원이 부족했었던 당시의 경제, 사회적 상황을 정확히 반영하여 정치적 민주주의와 경제, 사회적 민주주의의 조화를 꾀하고 있었던 것이다. 그러나, 국가가 궁극적으로는 부르주아 양성을 통한 자본주의 근대국가 건설을 목표로 하고 있었으므로 1954년 경 에 이르면 제헌헌법에 채택된 통제 경제적 헌법질서가 사문화 되고 헌법 개정을 통해 자유주의적 경제 질서의 헌법으로 전환될 수 밖에 없었던 것이다.⁶⁸⁶⁾

2. 반민족특별위원회

한편, 근대국가건설 과정에서 이념적 권력자원을 극대화시키려는 시도는 민족주의적 대의명분에 의거한 친일청산을 통해 대중들의 열망을 충족시킴으로써 국가의 정치적 정당성을 높이하고자 하는 노력으로 나타나게 되는데 대표적인 예가 반민족특별위원회를 통한 친일파 처벌법 제정이었다. 그리고, 이미 초대 내각구성 당시 남한 단독정부 수립을 반대하는 김구 세력과 중도파 세력, 그리고 과거 좌익운동을 한 인사들까지도 포함시킴으로써 국가건설과정에서 민족주의를 최대한 흡수하려고 하였던 이승만 정부 역시 처음에는 이와 같은 선상에서 반민족특별위원회 활동과 친일파 처벌

685) 유진오, 『헌법의 기초이론』, (서울: 일조각 1956), pp. 141-142.

686) 전술한 박태균의 연구는 당시의 상황이 전쟁 직후였기 때문에 전체 기업이 아닌 자원과 중요기업을 대상으로 한 조항이 개인의 '자유와 창의'를 억누른다고 하는 것은 사실에 부합하지는 않는 것 같으며 의문을 표시한다. 박태균, 2010. pp. 12를 참조할 것.

법 추진을 용인하였다.

그러나, 국가의 인적 자원부족과 취약한 물적, 경제적 기반 속에서 발생한 여수, 순천 사건을 기점으로 하여 국가안보의 문제가 최우선 과제로 등장하게 됨에 따라 이는 좌절될 수 밖에 없었고 이념적 국가권력의 취약성을 침식해 들어갔다.

남조선 과도입법의원 당시부터 미군정의 후원을 받는 김규식 계열의 중도우파에 의해 친일파 처벌에 관한 법은 논의되고 있었다. 즉, 관선 중도파 의원들에 의해 『민족 반역자, 부일 협력자, 전범, 간상배 처단 특별법 초안』이 본회의에 상정된바 있었던 것이다. 특히 이 법은 친일파 숙청 문제를 비교적 높은 수준으로 다루고 있었는데, 일제 말기의 친일행각을 가중처벌하기 위한 전범처벌에 관한 장을 특별히 두기 까지 했었다. 제1공화국 수립이후 제정된 반민족특별법은 과도입법의원 의원들의 친일파 처벌법의 정신을 계승한 가운데 일본의 공직자 추방령, 중국 장개석의 전범처리, 북조선인민위원회 법안도 참고하여 구체적이고 실질적으로 친일파를 처벌하려고 하였다.

일반 대중들의 여론 역시 이들이 중시하는 민족주의적 대의명분을 옹호하는 쪽으로 기울어져 있었기 때문에 한국 민주당 의원들도 협조할 수밖에 없었다. 반민족행위처벌법은 정부수립 바로 다음날인 48년 8월 16일 신속하게 제출되어 재적 141명 중 찬성 103표라는 절대적 지지를 받으며 통과되었다. 따라서, 이승만 정부 역시 9월 22일 이 법에 서명하고 법률로 공포하였다.

반민특위는 조사를 담당하는 특별조사위원회⁶⁸⁷⁾, 기소 및 송치 업무를 담당하는 특별검찰⁶⁸⁸⁾, 재판을 담당하는 특별재판소⁶⁸⁹⁾ 등을 국회에 별도로 설치하였다. 그리고 정부기관의 비협조로 조사와 재판이 방해받는

687)이 명단의 특징은 반민특위에 적극적으로 찬성한 의원들 뿐만 아니라 이 법에 반대한 한국 민주당 계열의 김준연 등이 포함되어 있다는 점이다. 『자유신문』, 1948년 10월13일.

688)역시 마찬가지로 이 법을 사실상 발의한 김웅진과 적극적으로 찬성한 노일환과 이 법을 반대한 곽상훈, 서성달 등이 동시에 포함되어 있었다. 『서울신문』, 1948년 12월2일.

689) 『서울신문』, 1948년12월2일.

것을 방지하기 위하여 반민특위의 활동에 대해 정부가 협력할 것을 법으로 명문화해 두었다. 1949년 1월 5일부터 활동을 시작한 특별 검찰부는 1월 8일과 10일에 각각 박홍식과 이종형을 체포하였다. 또, 1월25일에는 친일 경찰 출신의 노덕술을 체포함⁶⁹⁰⁾으로써 활동에 큰 전기를 맞게 되었다.

하지만, 곧이어 제주 4.3 사건과 1948년 10월에 발생한 여순, 순천 반란 사건의 뒤를 이어 빨치산과 무장공비 등이 출몰하여 국가안보에 위기가 발생하고 신생 정부가 사실상의 내전상태에 돌입함으로써 국가보안법이 제정되고 우익 청년단체는 통합하여 준 군사 조직인 대한 청년단을 결성하는 등 전체적인 사회의 분위기가 민족 정통성 확립보다는 국가안보 쪽으로 초점이 맞추어져 가고 있었다. 특히, 사회적으로도 남조선 노동당원들을 중심으로 한 폭동설과 북한의 침략설이 끊임없이 나도는 가운데 웅진지구와 태백산, 지리산 지역을 중심으로 재래전 단계의 전투가 전개됨에 따라 위기가 고조되고 있었다.

따라서, 처음에는 민족주의적 대의명분을 존중하여 이념적 권력자원을 극대화 하기 위해 친일관리 청산의 논리에 동의하고 반민족행위처벌법을 공포하고 1949년 1월 11까지도 라디오 방송 연설을 통해 건국에 공헌한 자라도 친일파와 민족 반역자는 처벌이 불가피 하다고 성명을 밝히고 있었던 이승만 역시⁶⁹¹⁾ 현재의 상황은 대 내,외적으로 충분히 근대국가로써의 주권과 기반을 마련하지 못하고 여전히 행정권 수립을 진행하고 있어 국가에 필요한 인적 자원이 매우 부족한 단계이므로 친일관리 청산은 이를 달성한 후에 진행하자는 인식에 도달하게 되었다.

이승만은 1949년 2월2일에 ‘좌익세력이 활동하고 있는 상황에서 경찰의 기술이 아니면 사태가 더욱 악화될 것’ 이라는 담화를 발표하였는데, 그 요지는 현재 대한민국이 내부의 반란자에 대항하여 근대국가로써의 생존에 필요한 치안을 유지하기 위해서는 치안기술을 지닌 부일경찰들의 전문성이 필요하며 부일 경찰들은 국가안보 확립에 공을 세움으로써 과거의

690) 『연합신문』, 1949년 1월26일.

691) 박종효 편역, 2010. 「북조선과 남조선의 중요사건 일지: 1월 남조선 중요사건 일지」. pp.357.

죄를 씻으라는 것이었다.

다음 한 가지 더 말하고자 하는 바는 치안에 관계되는 문제를 중대히 보지 않을 수 없으니 지금 반란분자와 파괴분자가 처처(處處)에서 살인방화하여 인명이 위태하며 지하공작이 긴급한 이때 에 경관의 기술과 정력이 아니면 사태가 어려울 것인데, 기왕에 죄범이 있는 자라도 아직 보류하고 목하의 위기를 정돈시켜 인명을 구제하며 질서를 유지하는 것이 지혜로운 정책이 아닐까 한다. 만일 왕사를 먼저 중재하기 위하여 목전의 난국을 만든다면 이것은 정부에서나 민중이 허락치 않을 것이므로 경찰의 기술자들을 아직 포용하는 것이 필요하며, 따라서 기왕에 반공투쟁이 격렬할 때에 경찰기술자들이 직책을 다하여 치안에 공효가 많을 때에는 장공(將功) 속죄한다는 성명이 여러 번 있었으므로, 정부의 위신상으로 보나 인심수습책으로 보나 조사위원들은 이에 대하여 신중히 조처하기를 권고하는 바이다. 그러므로 이상 몇 가지 조건에 대하여 국회에 많은 동의를 요청하는 바이니 국회의원 제씨는 이에 대하여 충분한 협력을 가지기 바라는 바이다.⁶⁹²⁾

이로 인해 국회가 격론을 벌이고,⁶⁹³⁾ 김상덕 반민족행위조사특별위원회 위원장이 대통령의 담화를 반박하는 성명서를 발표하자⁶⁹⁴⁾, 이승만이 다시 치안상황이 나라의 존립을 위협하는 이때 특별한 기술을 가지고 치안을 전담하고 있는 경찰과 그 가족들이 이미 충분한 위협과 피해에 시달리고 있기 때문에 그들을 동요시켜서는 안되며, 반민특위가 치안에 방해되고 삼권분립의 원칙에 위배되는 행위를 하고 있으므로 이를 포용할 수 없다는 요지의 담화들을 발표⁶⁹⁵⁾하며 특경대 해산과 노덕술의 석방 등을 지시함으로써 반민특위의 분위기는 점차 냉각되어 갔다. 이에, 반민특위 김상돈

692) 『한성일보』, 1949년 2월3일 「이승만 대통령, 반민족행위특별조사위원회의 친일과 검거활동을 제한할 것을 주장하는 담화를 발표」.

693) 『조선일보』, 1949년 2월17일 「제2회 32차 국회본회의, 반민족행위특별조사위원회에 대한 이승만 대통령 담화로 격론」.

694) 『대동신문』, 1949년 2월18일 「김상덕 반민족행위특별조사위원회 위원장, 이승만 대통령의 담화를 반박하는 성명서를 발표」.

695) 『서울신문』, 1949년 2월 22일 「이승만 대통령, 반민족특별조사위원회의 활동을 강력하게 비판하는 담화를 발표」; 『서울신문』, 1949년 4월15일 「이승만 대통령, 반민족특별조사위원회는 조사활동에만 국한하고 특경대를 해산할 것을 요구하는 담화를 발표」.

부위원장이 반발하고⁶⁹⁶⁾ 반민특위 특별재판부장 이었던 김병로가 정부의 협조를 요청하는 담화를 발표했지만, 반민법 법률 개정안이 국회 본 회의에 상정되었다. 특히, 반민특위를 주도하고 있었던 국회 소장과 의원들이 국회 프락치 사건으로 구속됨으로써 활동이 위축될 수 밖에 없었다.

6월 6일 서울시경 사찰과 소속경찰 440명이 반민특위의 간부교체, 특경대 해산, 경찰의 신분보장을 요구하며 사표를 제출한 것을 필두로 40명의 경찰이 반민특위를 습격하여 22명의 특경대 경관을 체포하였다. 6월 7일에는 서울시 경찰국 9천여 명이 이에 동조하며 불이행시 총사퇴하겠다고 정부를 압박했다. 그리고, 이러한 상황의 전개는 남조선과도입법부 당시 중도파들이 추진했던 친일과 처벌을 미군정이 만류했던 상황과도 흡사했다. 당시의 법을 적용한다면 미군정의 행정, 경찰 부문 관리 중 약 860명에 이르는 인원이 친일과 처벌법에 따라 사법심사의 대상으로 규정되고 있었지만 한국 민주당 마저도 민족주의적 정통성을 열망하는 여론을 의식해서 이에 적극적으로 저항하지 못했다. 결국 이로 인한 행정 공백으로 인해 미군 철수 일정에 차질이 빚어질 것을 우려했던 미군정이 인준을 보류했던 것이다.

이미 전술한 것처럼, 전체 경찰 중 70-80%이상을 해방 이전에 경찰의 경험이 없었던 인적 자원들이 새롭게 채용되었고 이들 인적 자원만 가지고는 모든 자원이 부족한 당시의 현실 속에서 기본적인 치안을 유지할 수 없었기 때문에 전문적 기술과 경험이 있는 부일 관료들을 억지로 등용할 수 밖에 없었다. 그럼에도 불구하고, 정부가 수립되자마자 여수, 순천 사건이 발생하고 잇따른 반란과 빨치산들의 출몰이 이어져 신생국가의 생존을 위협하고 있었기 때문에 당시 주한미국 대사 무쵸 역시 행정수립에 차질이 빚어질 수 있는 친일과 처벌법에 우려를 표명하고 있었다.⁶⁹⁷⁾

이승만 역시 부일협력 관료들의 협조 없이는 근대국가수립이 불가

696) 『평화일보』, 1949년 4월24일 「김상돈 반민족특별조사위원회 부위원장, 위원회 활동을 조사에만 국한하라는 이승만 대통령의 담화를 반박」.

697) *FRUS* 1949, 1949년 1월 27일, 「무쵸 주한 미 특별대표부 특사, 한국의 정치·경제·사회 등 각 분야에 대해 미국무부에 상황보고」, pp. 947~952.

능하다고 판단하고 있었으므로 부일 경찰 관료 들의 단체행동에 큰 부담을 느끼고 있었다. 즉, 이미 전술한 것처럼 전체 경찰 중 70-80% 를 해방 이전에 경찰의 경험이 없었던 인적 자원들이 차지하고 있었기 때문에 만일 반민족 특별 위원회 법에 따라 치안에 대한 전문적 기술과 경험이 있는 고위 경찰 간부들을 처벌하게 된다면 가뜩이나 인적자원이 부족한 국가의 어려움이 가중될 것이 너무나 확실했기 때문이었다.

그런데, 일제 시기 독립투사들에 대한 무료 변호를 통해 명망이 높았고 한국 민주당을 탈당하여 중도파들의 좌, 우 합작에 적극 협력하였던 이인⁶⁹⁸⁾ 역시 반민특위법이 제정될 무렵이었던 1948년 8월27일 『민주일보』와의 인터뷰를 통해 다음과 같은 이유를 들어 반민법의 문제점을 지적한바 있었다. 즉, 개인의 입장에서서는 개인의 일신영단만을 꾀한 친일 세력들에 대한 법의 심판이 필요하다고 생각하며 자신의 마음 속 에도 그들에 대한 미움과 처벌명단이 있다고 밝히고 있었다. 하지만, 처벌범위는 당시 조선인을 못살게 군 관리들 4-5백 명에 한해야 하며 현재의 미진한 준비로 과연 철저한 처벌이 가능하냐는 것이 그가 반민법에 회의적인 태도를 보이는 이유였다.

반역자에 대하여서는 두 말할 것 없이 법의 준엄한 재단을 내려야 합니다. 민족의 이름으로써 철저히 규탄해야지, 그대로 두었다가는 후일이 또 걱정되지 않겠습니까? 엄연한 반민족행위의 증거를 철저히 조사한 후에 처단을 할 것은 물론이지요. 그러나 내가 말하는 반민족행위자라는 것은 항간에서 떠도는 거와는 차이가 있소. 창씨를 했었다는 것이 문제가 아니고 일제 시대에 관리를 했었다는 것도 문제가 아니요. 도나 부회 의원 중에도 합법적인 투쟁을 하기 위하여 그 길을 택했던 자도 물론 대상이 안 되요. 이 땅의 인민을 못살게 군 자를 위는 높은 관리로부터 아래로 군수 면장까지 포함한다 쳐도 4, 5백 명 정도로 보입니다. 그러나 그 전부가 숙청의 대상이 된다고는 보지 않으니 광범위하게 과급되리라고 걱정할 것은 없을 줄 안다. 원래 반역자처단은 화폐개혁과도 같이 만반의 준비와 조사를 하여 두고 법률이 제정되자 일주일 이내에 해버려야 하는데 지금 그 준비가 되었는지가

698)무소속 구락부에 소속되어 중도, 소장파 의원으로 분류되고 있었던 이인은 중도파 의원들의 정책을 잘 이해하고 찬성하는 의원 중 한명이기도 했다. 『경향신문』, 1949년 7월16일.

걱정입니다. 불란서 비시정권하에서 어떤 검찰관은 4년 동안 일기를 적되 후에 처단을 위하여 반역자들의 행실을 기록하여 왔다고 하지만, 나는 내 가슴속에서 지우려야 지울 수 없는 일부 반민행위자의 행실을 적어두고 있소.⁶⁹⁹⁾

초대 법무장관 이인의 진술은 국가수립에 관여한 경험이 있는 지도층의 공통적인 인식을 반영하는 것이기도 했다. 즉, 장택상⁷⁰⁰⁾과 조병옥 역시 이미 미군정기에 개인적으로 일제 강점기간 동안 부일경찰들로부터 당한 고문과 구타의 기억에 여전히 분노를 느끼고 있지만 국가가 해방직후의 극심한 경제, 사회적 혼란으로 인해 이들의 처벌을 감당할 수 있는 여건을 가지고 있지 못하다고 어려움을 토로했었던 것이다.⁷⁰¹⁾

6월 7일 경찰에 대한 선거 약속과 업무복귀를 촉구한 이승만은 같은 날 “경찰의 반민특위 특경대 해산은 자신의 지시이며 헌법은 행정부만이 경찰권을 가지는 것을 용허하고 있으나 반민특위에 의해 이 원칙이 흔들리고 있으니 이를 질질 끌 여유가 없다. 따라서, 특경대 해산의 연기를 요청하고 있는 국회가 특위가 기소할 자의 비밀명부를 작성하면 경찰이 천명이건, 만 명이건 간에 기소자를 모두 체포하여 한꺼번에 사태를 해결할 것”라고 밝힘으로써 갈등을 최대한 진화하려고 하였다.⁷⁰²⁾

한편, 이승만으로부터 선거를 약속받은 경찰 역시 6월8일 업무복귀를 선언하며 치안확보에 최선을 다할 것을 약속했다.⁷⁰³⁾ 이에 반민특위 역시 반민특위 습격에 관해 국회에 진상규명을 요청하였고, 반민특위를 지지하던 소장파 의원들이 반민특위의 원상복귀와 책임자 처벌을 정부에 요청하면서 이승만을 압박하기 위해 의원내각제 개헌에 동참하였지만, 상황이

699) 『민주일보』, 1948년8월27일.

700) 장택상의 경우에는 1938년 청구회 사건으로 투옥될 당시 자신을 고문했었던 이구범과 가창현을 직접 서장으로 승진시키기도 했었다. 『경향신문』, 1977년4월15일 「비화 한 세대 (110)군정경찰 [41] 고문경찰의 발탁」

701) 조병옥, 1959. 장택상. 1992.

702) 『동아일보』, 1949년 6월8일 「대통령, 경찰의 반민특위 특경대 해산이 자신의 명령이라고 발표」.

703) 『연합신문』, 1949년6월10일 「서울시경찰국 과·서·대·교장, 이승만 대통령의 선거 약속에 따라 업무복귀를 선언」.

점차 반민특위에게 불리한 방향으로 전개되어진다.

1949년 7월 6일 반민법 공소시효 단축을 골자로 하는 2차 개정안이 통과되자 7월7일 김상덕 위원장을 비롯한 특별조사위원 전원과 특별검찰관, 특별재판관 일부가 사임하였다.⁷⁰⁴⁾이후 반민특위의 새로운 위원장으로 초대 법무장관 이인이 선임되었으나 김성수의 동생인 김연수에게 무죄를 선고한 서순영 재판관이 사표를 제출⁷⁰⁵⁾하고 이인 마저도 공소시효 단축으로 인한 졸속 처리를 한탄하면서 사표를 제출하고⁷⁰⁶⁾과 국회에 보고함⁷⁰⁷⁾으로써 사실상 그 활동이 종결되고 말았다.

이렇게, 대중의 지지를 등에 업고 출발한 반민특위가 좌절된 이유는 기존의 일반적인 입장들처럼 친일부역 관료들의 저항과 방해 때문만으로 보기는 어렵다. 즉, 이들 집단의 저항과 반대가 상당부분 있었던 것도 사실이지만, 이미 살펴본 것처럼 국가건설에 필요한 모든 자원들이 부족했었던 대한민국의 경우 국제정치적 자원의 지원도 역시 좋지 않아 불과 1년도 안 되는 촉박한 행정권 이양일정 속에서 신속하게 정부를 구성해야만 했다. 따라서, 민족주의적 열망에 의해 이념적 권력자원을 극대화시켜야만 했음에도 불구하고 인적 자원의 부족 때문에 국가기구 내부의 부일세력을 제외시킬 수가 없었다.

그리고, 정부수립 직후 발생한 여수, 순천 반란사건과 연이은 국가안보의 위기는 신생국가의 생존마저 위협하였다. 예컨대 이들 사건의 발생으로 인해 국가의 근본적인 행정능력과 인적자원의 취약성이 보다 극명하게 드러나게 되었고 만일 동요하고 있는 부일세력, 특히 국가에게 가장 필수적인 국내의 폭력을 독점할 수 있는 치안기술을 가진 경찰집단을 적극적으로 포용하지 않는다면 국가로써의 생존자체가 어렵다는 인식에 도달하게 되었던 것이다. 이것은 제3세계 신생국가가 근대국가건설과정 상의 어려움으로 인해 지니게 된 국내적인 문제였지만 당시 한국의 국가건설에 절대적

704) 『조선중앙일보』, 1949년 7월7일.

705) 『경향신문』, 1949년8월12일.

706) 『한성일보』, 1949년9월17일.

707) 『서울신문』, 1949년9월20일.

인 영향을 미치고 있었던 미국 역시 부일 관료들의 처벌로 인해 신생 대한민국이 행정수립에 어려움을 겪고 붕괴될 경우 자신들의 대외적인 위신이 손상될 것을 두려워 했었기 때문에 결국 안과 밖의 두 요소가 복합적으로 작용하여 발생한 결과라고 볼 수 있다.

그러나, 친일과 처벌이 이루어지지 못한 주된 이유가 국가건설에 필요한 모든 자원들이 부족했었던 취약국가 대한민국의 한계와 능력 부족에 있었다고 해서 제1공화국의 미흡한 친일과 처벌에 대해 무조건적인 면죄부가 주어지는 것은 아니다. 그리고, 그 주된 이유 중 하나는 여수, 순천 사건과 제주 4.3 사태에서 드러나는 것처럼, 부일 관리들의 계속된 등용이 민족주의적 정통성을 갈망하던 민중들에게 큰 반발심을 불러일으켰으나 일부 부일 경찰, 관리들이 그 책임을 김구와 한국독립당에 전가하여 국가를 분열시킴으로써 그나마 가지고 있었던 이념적 권력자원이 침식되는 결과가 초래되었기 때문이다. 또, 이들의 분노를 이용한 공산세력들은 이를 자신들의 반란에 대한 주된 명분으로 삼아 좌익 사상을 추종하지 않았던 많은 양민들까지도 좌익의 반란에 동조하거나 이를 방조함으로써 국가의 물적, 경제적, 이념적 자원이 계속하여 감소되고 회복되는 과정들이 계속적으로 반복되었다.

실제로 다음 부분에서 기술할 여수, 순천 사건 발생 당시 반란군들은 여수경찰이 일본해군을 동원하여 자신들을 공격하려 하고 있고 자신들은 동족상잔을 불러일으킬 제주도 출동에 반대하기 때문에 반란을 일으킨다고 주장하였다. 이들은 친일파, 민족반역자, 경찰관 등을 철저히 소탕하고 토지의 무상몰수, 무상분배를 실현하기 위해서 대한민국이 분쇄되어야 하므로 조선민주주의인민공화국에 충성할 수 밖에 없다는 논리를 전개하였다. 나아가, 이들은 부당한 적산가옥 접수 등을 통해 경제력을 독점한 친일세력에 의해 식량이 밀거래되고 있음을 비판하며 이들의 은행예금을 몰수하려고 하였다. 그리고, 이들의 주장에 당시 김구의 남북협상을 통한 통일정부의 수립에 찬성하여 5.10선거를 통해 남한단독 정부를 수립한 이승만에게 반대하고 있었던 사람들과 배급 식량이 제대로 지급되지 않아 당시

의 경제상황과 경찰에게 불만을 품고 있었던 주민들이 동조함으로써 사건이 급속도로 확대되었다.

그리고, 이렇게 사건의 상당부분이 민족주의적 대의명분의 훼손에 불만을 품은 국민들의 참여를 통해 확대되었음에도 불구하고, 이 사건을 해결하기 위해서 일제시기 만주의 공산 유격대를 토벌한 경험이 있었던 김백일이 투입되고 역시 부일 경찰로 악명이 높았던 김종원이 과도한 폭력을 행사하여 원망의 대상이 됨⁷⁰⁸⁾으로써 가뜩이나 물적, 경제적 자원이 훼손된 상태에서 민족주의적 이념자원 역시 손상되는 악순환이 반복될 수 밖에 없었던 것이 당시 취약국가가 처한 현실이었다.

3. 여수, 순천 사건

여수·순천 반란사건은 대한민국 정부수립 2개월 뒤인 1948년 10월 19일에 중위 김지회와 상사 지창수를 비롯한 일련의 남조선 노동당 계열 장교들이 주동하고 2,000여 명의 사병이 전라남도 여수 군에서 봉기한 사건이다. 건군 초기 미군정은 군인들에게도 완전한 사상의 자유를 보장하고 있었기 때문에 신원조회 없이 침투한 많은 남로당원들이 군내에서 동조자들을 포섭하여 군 내부에서 반란을 일으킬 수 있었다.

당시 여수, 순천 사건 해결에 직접 참여하였던 백선엽은 정부 수립 2개월 후에 발생한 이 사건이 신생 대한민국의 역량을 시험하는 큰 사건으로 대한민국에 대한 선전포고와 다를 바 없었다고 회고하였으며,⁷⁰⁹⁾ 사사끼 역시 이 사건이 나라의 존립을 흔들어놓은 반란의 시발점이 되었다고 지적하였다.⁷¹⁰⁾ 사건의 경과를 간략히 표로 정리하여 보면 다음과 같다.

708) 김계유, “손가락질 하나로 빨갱이 된 무고한 죽음” 『월간 말』, 1994년도 5월호(통권95호), pp.214~216.

709) 백선엽, 『조국이 없으면 나도 없다』 (서울: 월간아미, 2010), pp. 55-56.

710) 사사끼, 1977, pp. 295.

날짜	사건
1.1948년 10월19일	14연대 군인들이 여수경찰서장과 사찰계 직원 10명, 대동 청년단, 한민당 당원 등을 포함한 우익계 인사와 그 가족 70여 명을 살해.
2.1948년 10월 20일 오후	여수를 점령한 14연대 군인 2천명은 오후에는 순천시까지 그 세력을 확대하면서 주민들을 살해하고 약탈과 방화 등을 자행.
3.1948년 10월21-22일	21일에 인근 벌교, 보성, 고흥, 광양, 구례를 거쳐 22일에 곡성까지 점령. 한편, 21일에 여순 지역에 계엄령을 선포한 이승만은 송호성 준장을 토벌 사령관으로 임명 ⁷¹¹⁾ 하여 10개 대대 병력을 동원하여 진압할 것을 명령.
4.1948년 10월 22일	오후 3시에 진압군의 순천 공격이 시작됨. 이때 반란군의 주력은 광양 및 인근 산악지대로 후퇴하여 경무장한 학생들과 좌익세력만이 남게 됨.
5.1948년 10월23일	오전 순천을 수복한 진압군은 그대로 광양 일대의 반군 주력을 섬멸하며 여수를 탈환하려고 함. 그러나, 여수입구에 매복하고 있었던 반군의 습격으로 인해 사령관 송호성 준장이 철모에 총을 맞아 고막이 터지고 장갑차에서 추락하여 허리에 부상을 입게 됨. 이 사이 반군의 주력은 백운산과

	지리산으로 도망쳤고, 여수를 일부 선동 세력과 지방 좌익 세력, 그리고 학생 1천여 명이 계속 점령.
6.1948년 10월 25일- 10월26일	부상을 입은 송호성 준장을 대신하여 광복군 출신 김상겸 ⁷¹²⁾ 등이 지휘하였으나 완강한 저항으로 인해 큰 효과를 보지 못하고 시가전이 계속 전개됨. 김상겸 역시 교체되고 일본군 출신 김백일, 최경록, 백선엽, 백인엽 등이 이끄는 병력이 해군과 합류하여 승기를 잡는데 성공.
7. 1948년 10월 27일	여순사건이 완전히 진압됨. 그러나, 민간인을 대상으로 한 대규모의 협조자 색출로 인해 일부 무고한 양민들이 억울하게 살해당하고 단순 협력자들 역시 적극 가담자로 분류되어 일부는 즉결 처형당하고, 나머지 역시 투옥됨.

표V-3) 여수, 순천 사건의 전개

김득중은 여수, 순천반란사건의 전체 희생자 1만여 명 가운데 지방 좌익과 반군이 죽인 사람이 500명 정도에 불과한 반면, 95%가 국군과 경찰에 의해 죽었다고 주장한다. 즉, 그에 따르면 좌익의 경우 학살의 표적이 친일 경찰과 한국 민주당 세력, 좌익 탄압에 앞장섰던 우익 청년단원들로 대상이 비교적 분명했던 반면, 우익의 경우 반군에 협조한 직접적인 증거가 없어도 심증만으로도 즉결 처형할 수 있는 초토화 작전을 구사하였다는 것이다. 이에 따라 적지 않은 무고한 양민들이 처형되었는데, 이들 중에는

711)백선엽, 2010. pp. 57.

712)폴란드 군 에서도 활동했었던 김상겸은 이승만 지지와 임시정부 정통론을 표방하며 해방 직후 광복군 출신들로 구성되었던 “대한 국군 준비 위원회”의 총사령 차장이었는데, 당시 위원장은 유동열이었다. 『매일신보』, 1945년 11월1일 「대한국군 준비 위원회와 동 총 사령부 조직」.

직접적으로 좌익사상을 신봉하지 않았으나 이들에게 부화뇌동하여 부분 동조한 학생과 이들 반군에게 밥을 해주거나 이들이 남기고 간 소지품을 가지고 있던 사람들, 그리고 좌익에 온정적이었던 중학교 교장이나 평소 경찰과 사이가 안 좋은 검사 등의 우파 지지자들 역시 변변한 변명의 기회조차 갖지 못한 채 살해당하였다는 것이다.⁷¹³⁾ 당시 평양에 주재하고 있었던 소련대사 쉬띠코프가 1949년 9월15일 스탈린에게 보낸 극비 보고서에서도 대한민국 정부의 공식발표로는 여수, 순천 봉기에 참가한 사람들 중 1948년 10월12일-11월2일 사이에 군사 재판소의 결정으로 총살당한 사람들이 1,170명으로 발표되었으나 실제로는 1만 명 이상이 처형되었을 것으로 보고 있었다.⁷¹⁴⁾

그런데, 여수, 순천 사건 당시 무고한 양민들이 희생당하고 개인적인 원한관계에 의해 처형이 자행될 수 있었던 이면에는 폭력을 담당하는 공권력의 취약성이 자리 잡고 있었다. 이미 제주 4.3 사태를 통해 기술한 것처럼 이런 일은 비일비재하였는데 1년이 지난 이후 전라북도 지역의 5사단장을 역임하였던 백선엽은 자신이 예전에 당한 수모를 앙갚음하기 위해 군 장교가 마을을 방화하는 등의 개인적인 복수심으로 인해 주민들의 민심이 악화되었다고 지적하기도 하였다.⁷¹⁵⁾

사실, 여수, 순천반란 사건이 발생하자 1948년 10월 28일 이승만은 군대와 경찰에 보내는 호소문을 통해 급박한 국가의 위기상황에 대처해 줄 것을 호소하였는데, 이 호소문에서는 군대와 경찰을 각각 국가의 외곽을 수호하는 아성과 내부의 치안을 확보하는 평화적 전사로 지적하는 등 외부로부터의 침략방어와 국가 내부의 물리력 독점을 통한 치안유지라는 근대국가의 가장 초보적인 임무를 정확하게 인식하고 있었다. 그러나, 취약한 국가가 그의 인식에 전혀 부응하지 못함으로써 사건이 악화되었던 것이다.

713) 김득중, 『빨갱이의 탄생: 여순사건과 반공국가의 형성』, (서울: 선인, 2009).

714) 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠코프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 3) 남조선 정부의 치안」, pp. 338.

715) 백선엽, 2010. pp. 73.

동지제군이여! 군대는 국가의 외곽을 수호하는 아성이요, 경찰은 내부의 치안을 확보하는 평화적 전사이다. 양자가 표리의 관계를 굳게 결속하여 원활히 운영하므로서 국가는 융성되고 민족은 번영하고 독립은 견고히 될 것이어늘 어찌하여 군경이 마찰·박해·살륙 에까지 이르게 됨은 누구를 위함인가? 장장추야(長長秋夜)에 냉정히 숙고하라! 총과 칼을 버리고 동족애로서 포용하라! 조국광복은 오로지 군경동지 제군의 단결로써만으로 기대할 수 있는 것을 굳게 신임하는 바이다. 자손만대에 남길 역사를 오손(汚損)치 말지어다.⁷¹⁶⁾

당시 여순사건을 조사한 국회조사단의 보고를 그대로 받아들이면 불과 40명의 폭도가 반정부적 단체와 국군 내의 불평 장병을 선동 포섭하여 대반란이 야기되었고⁷¹⁷⁾경찰들이 국민의 불만과 원성에 대하여 감정적으로 대하자 미군정 시기부터 경찰과 갈등을 빚고 있었던 군의 사정을 군 내부의 일부 좌익분자들이 교묘하게 이용하고 부일 경찰들에 대한 민족주의적인 감정을 자극함으로써 사건이 걷잡을 수 없이 확대되었던 것이다. 실제로, 여수방면 경찰 사망자와 부상자만 220명과 150명이 발생했고 국군 사망자 역시 150명에 이르렀을 정도로⁷¹⁸⁾불과 몇 시간 만에 치안이 붕괴되었다. 예컨대, 오직 적자생존의 논리가 모든 것을 지배할 정도로 공권력이 철저히 무너졌던 것이다. 즉, 미군 기자가 여수 교외의 오막살이 집에서 만난 한 여인에게 어느 편이냐고 물었더니 그 여인은 ‘저는 당신들 편이지요. 당신들이 제일 강하니까요’라고 대답하였던 것이다.⁷¹⁹⁾

실제로, 전라남도 경찰국은 여순사건 발생이후 6개월간 무려 경찰관 509명을 파면하고 63명을 정직 처분했는데, 이들의 가장 주된 파면 사유는 직무포기였다.⁷²⁰⁾이렇게, 치안을 담당해야 할 경찰관들이 제대로 역할을 하지 못했고, 남아있던 경찰들마저도 겁에 질려 도망가야 할 정도로 철

716) 『동아일보』, 1948년 10월 28일 「이승만 대통령, ‘군경동지에게 보내는 권고문’을 발표」.

717) 『한성일보』, 1948년 11월 6일 「콜터 주한미군사령관, 여순사건에 대해 발표」.

718) 『서울신문』, 1948년 11월 3일 「국회 여순사건조사단 최윤동 의원 귀환 보고」.

719) 『민주일보』, 1948년 11월 14일 「미국 타임지 기자가 본 여순사건」.

720) 『동아일보』, 1949년 5월 8일 「전라남도 경찰국, 여순사건 이후 6개월간 경찰관 509명을 파면」.

저히 치안이 붕괴되었던 상황이었다. 또, 사건 당시 여수를 탈출한 박승훈 제14연대장의 증언에 따르면 좌익세력들이 경찰을 보조하여 사실상의 준 국가기구의 역할을 수행하고 있던 우익청년단원들 역시 대거 포박, 총살함으로써 공권력이 전혀 힘을 쓸 수 없도록 상황이 더욱 악화되었던 것이다.⁷²¹⁾

이는 군 역시 마찬가지였다. 당시 한국군의 초대 육군 총사령관이었던 송호성은 직접 현지에 내려가 진두지휘를 하면서 반란군 진압을 위해 노력하였지만 정작 전투에서 직접 지휘하던 자신이 적의 매복 작전에 걸려들어 귀창과 허리를 다치는 부상을 입어 군의 사기를 크게 떨어뜨렸다. 이에 비해 국군을 저지하여 정확하고 신속한 사격술을 발휘한 반란군의 선봉을 담당한 것은 아이러니하게도 대한민국 국군이 양성한 김지회 중위였다.⁷²²⁾ 그리고, 이들의 체계적인 지도를 받은 반란군들은 항상 집결된 부대로 행동하며 매복과 기습을 통해 국군을 각개 격파하며 정규전에 가까운 형태로 국군과 대결하였다.⁷²³⁾ 결국, 무능력과 자질부족으로 인해 대한민국의 현주소를 그대로 보여준 송호성을 대신하여 채병덕이 육군참모총장으로 임명되어 사건을 수습하게 되었다.⁷²⁴⁾

그런데, 각종 자원의 부족으로 인해 이념적 자원을 앞세운 국가 건설을 추진하고 있었기 때문에 급박한 국가안보의 문제를 수습하기 위해 긴급 투입된 채병덕 마저도 전투경험이 없는 병기장교 출신이었다. 당시 채병덕이 전투경험이 풍부한 김석원 등의 일본군 출신 선배 장교들을 제치고 육군참모총장이 될 수 있었던 것은 민족주의자들과 원만한 관계를 맺고 있었기 때문이었다. 즉, 이종찬은 참모총장 인선에 착수한 국무총리 겸 국방장관 이범석에게 “일부 민족운동가들 사이에도 인기가 있는 채병덕을 시키면 어떻겠느냐?”고 그를 대신 추천하였다고 증언하고 있는데,⁷²⁵⁾ 몇몇

721) 『서울신문』, 1948년 10월 29일 「박승훈 제14연대장, 여수에서 탈출하여 사건 경위를 설명」.

722) 『국제신문』, 1948년 11월 2일 「여순사건, <지리산 전투 종군기 : 방경린」.

723) 사사끼, 1977. pp. 386.

724) 『서울신문』, 1948년 10월 29일 「채병덕 육군참모총장, 여순사건 경위에 대하여 담화를 발표」.

725) 강성재, 『참군인 이종찬 장군』, (서울: 동아일보사, 1987), pp. 30.

연구들에 따르면 채병덕은 여운형이 해방 전에 조직한 건국동맹의 일원으로 유사시 여운형과 건국동맹에게 무기 공급을 약속한 바 있었다.⁷²⁶⁾ 이렇게 국가의 반란자를 진압해야 할 군의 최고 책임자가 오히려 반란군에게 진압 당했으나 그를 대신하여 파견된 새로운 최고 책임자 역시 전투경험이 전혀 없는 정비병과 출신이었다는 것은 대한민국의 현실을 민족주의적 대의명분이 짓누르고 있었기 때문이었다.

한편, 반란군 토벌을 위해 투입된 군과 경찰들의 즉결처분을 실시하여 무고한 희생자들이 발생하여 이미 당시부터 국회에서 문제가 되고 있었고⁷²⁷⁾ 억울한 형을 받고 복역 중에 있는 자에 대하여 재심을 요구하는 긴급 동의안을 국회에 제출하기도 하였다. 즉, 반란 당시 피동적으로 인민대회에 참가하였다거나 완장을 착용하였다고 하여 실지 범행이 없었음에도 불구하고 극형 또는 10년, 20년의 중형을 받고 복역 중에 있는 자들에 대한 재심청구를 요청하였던 것이다.⁷²⁸⁾

또, 당시 평양 주재 소련 대사관의 보고에 따르면 대한민국 정부의 공식발표에 따르면 여수, 순천 봉기에 참가한 사람들 중 1948년 10월12일-11월2일 사이에 군사 재판소의 결정으로 총살당한 사람들이 1,170명으로 발표되었으나 실제로는 1만 명 이상이 처형되었을 것으로 보고 있었다.⁷²⁹⁾ 비공식적으로 국가가 아닌 사적폭력에 의한 처형이 자행되었음에도 불구하고 국가가 이를 제어할 수 없었던 것이다.

이렇게 단순 가담자들에 대한 가혹한 처벌이나 처형의 집행이 비공식적 차원에서 이루어졌다는 것은 국가가 제대로 수립되지 못한 국가폭력이 단일화 된 명령체계를 가지고 있지 못했음을 보여주고 있다. 당시의 대

726) 정병준, 『몽양 여운형 평전: 머리가 희일수록 혁명 더욱 붉어졌다』, (서울: 한울, 1985), pp. 103~104.

727) 『경향신문』, 1949년 10월7일 「제5회 14차 국회본회의, 여수·순천사건 당시 즉결처분 문제 등에 대해 질의응답」.

728) 『국도신문』, 1950년 5월25일 「서민호 외 19의원, 여순사건 복역자 재심을 요구하는 긴급 동의안을 제출」.

729) 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월15일 대사 쉬띠코프가 스탈린에게 보낸 극비 보고서: 3) 남조선 정부의 치안」, pp. 338.

한민국은 잘못 행사되고 있는 국가폭력에 대해 국민들에게 진압비용이 전가되어 국민들이 심하게 반발하고 있었음에도 불구하고 730)이를 중앙정부가 전혀 통제할 수 없을 정도로 행정력이 국민들에게 전혀 미치지 못하는 국가였다. 따라서, 국토방위의 명목으로 자행되는 인권유린의 상황을 개선하기 위해서는 무엇보다도 수사기관의 일원화가 필요하다는 사실을 대통령 까지도 알고 있었지만⁷³¹⁾ 그것이 현실화 될 수 없는 상태였다.

한편, 여순사건의 사후 수습에 있어서도 국가의 형편없는 능력과 행정력이 여실히 드러나고 있었다. 당시 여순 사건의 총 피해액은 대략 100억에 피해 가호수와 인원은 1,600여호에 1만여 명을 헤아리고 있는 것으로 추산되고 있었지만⁷³²⁾ 1년이 지나도록 제대로 된 수습책이 마련되지 않고 있었다. 실제로 최근 공개된 문서에 따르면 대통령 이승만이 여수, 순천 사건과 관련하여 1948년 12월24일에 석방을 지시한 인물과 동명이인의 인물이 공무원의 행정실수로 석방되고 법원에서도 다른 사람을 판결한 것이 7개월 뒤에나 알려지자 자신이 직접 담당 장관에게 오류를 범한 공무원에게 어떠한 조치를 취하였는지를 보고하라고 지시하는 웃지 못할 사건까지 발생했었다.⁷³³⁾

그나마 이러한 국가가 놀랍게도 매우 신속하게 사건피해사항을 파악하고 수치화함으로써 대략적인 정책계획을 수립하고 예산을 배정할 수 있었지만⁷³⁴⁾ 내각 총사퇴를 요구받는 상황 속에서 신생국가가 할 수 있는 일은 매우 제한된 것이었다. 심지어, 억울하게 피해를 입은 황두연⁷³⁵⁾ 마

730) 『서울신문』, 1949년 1월29일 「곡성군 시국대책위원회 대표, 여순사건에 따른 주민부담 경감을 호소」.

731) 『국도신문』, 1949년 10월8일 「이승만 대통령, 수사기관 일원화를 찬성하는 등 국정현안에 대해 기자문답」.

732) 『독립신문』, 1948년 11월 9일 「여순사건, 여수의 근황 : 잿더 에서 방황하는 실신한 읍민들」.

733) 박태균, 2010 「이승만 대통령 시기 공개문서를 통해 본 1950년대 대한민국 정부의 정책과 그 특징: 자료 해제: 실책 공무원 처벌 보고 요청에 관한 건(AA0000059)」, pp. 34.

734) 『제2회 국회속기록 제13호』, 1949년 1월 25일 「이윤영 사회부장관, 여순사건·제주사건 피해·구호상황에 대해 제2회 13차 국회본회의에서 보고」, pp. 243-245.

735) 당시, 여수, 순천 사건의 내막을 수사하였던 선우종원은 순천지검 검사 박찬현과 국회의원 황두연의 회생을 안타까웠다고 회고하면서 거룩한 희생으로까지 표현하였다. 선우종원. 1986. pp.110.

저도 제대로 정부노릇을 할 수 있도록 국민들이 도와야 한다고 역설할 정도였다.

우리 국회로서 국민의 대표로서 정부에 대해서 우리가 세운 정부이니까 이 정부에 대해서 받들고 도와서 정부노릇을 할 수 있도록 서로 돕고 일을 해나가는 것이 우리가 다 같이 할 바라고 이 사람은 생각하는 것입니다.⁷³⁶⁾

그러나, 기본적으로 국가의 능력부족이 여수, 순천 사태를 악화, 확장시킨 것은 사실이지만 그 발생의 배후에는 여전히 행정기관에서 기용되고 있던 부일 협력 관리들에 대한 대중의 분노가 자리 잡고 있었다. 당시의 여론 역시 군과 경찰 분야의 좌익 동조자 정리를 해결대책으로 요구하면서도 친일잔재 청산을 통해 민심을 수습할 필요가 있다고 지적하고 있었다. 다음은 1948년 11월5일자 『한성일보』의 기사이다.

그런데 우리는 이 기회에 다시 강조하거니와 국군 편성에 있어서의 신중한 검토가 있어야 함은 물론이지만 한편으로는 경찰을 비롯한 각 관공리의 재정리와 또한 그 등용에 있어서의 인사를 현명히 하여 민중으로 하여금 위정 당국을 신뢰하도록 해야 할 일이다.(중략) 따라서 우선 행정기관에서 악질적인 친일잔재를 완전히 소탕하고 양심적이고 애국적인 인물을 많이 등용함으로써 일반 민심을 안도시켜야 할 것이다. 이것은 당면한 반란사건 처리에만 국한되는 바가 아니요, 앞으로 닥쳐올 모든 문제를 처리하는데 있어서 무엇보다 먼저 해야 할 과제일 것이다. 순수한 청년이 아니고는 물불을 무릅쓰고 용감히 사지에 나아가지 않는다는 것은 해방 후에 누누히 체험한 바인 즉 정부 당국은 이 기회에 불순 관공리를 철저히 없애는 동시에 앞으로 민국정부를 떠메고 나갈 열렬한 애국부대를 관공리 혹은 국군에 많이 등용해야 한다는 소리는 점점 높아가고 있다.⁷³⁷⁾

따라서, 민심수습 차원에서라도 일정정도의 부일관리의 제거가 필요

736) 『제1회 국회속기록 제93호』, 1948년 11월 1일 「제1회 93차 국회본회의, 여순사건에 가담했다고 보도된 황두연의원이 출석하여 경위를 보고」, pp. 723~733.

737) 『한성일보』, 1948년 11월 5일 「여순사건 처리에 중요한 것은 친일잔재 차단과 민심 수습」.

했지만 오히려, 이를 김구 등의 한국독립당 인사에게 돌리는 등 책임을 다른 곳에 전가함으로써 내부의 갈등이 증폭⁷³⁸⁾되었던 것이다. 그런데, 이범석이 김구 등의 한국독립당 인사를 거론한 이유는 이미 우파 청년단체 등으로부터 좌파 세력들을 비호한다는 이념적 의심을 받고 있었던 그가 임시정부 측과 공모하여 정권을 장악하지도 모른다는 세간의 소문을 부인하고 때마침 이청천의 대동 청년단을 중심으로 추진되고 있었던 우파 청년단체 통합운동을 거부하기 위해서 나온 과도한 반응이었다. 즉, 국가안보가 대두됨에 따라 생존에 급급해진 국가가 민족주의적인 흐름과 정면으로 충돌하고 이를 적대시 하게 되었던 것이다.

전술한바 와 같이 조선민족청년단은 좌익 청년단체의 은신처 역할을 수행하고 있었고 여운형과 함께 임시정부에 합류하였던 이범석⁷³⁹⁾역시 김구 계열로 분류되고 있었기 때문에⁷⁴⁰⁾ 이범석이 조선민족청년단을 주축으로 임시정부 출신인사들과 공모하여 쿠데타를 일으킬지 모른다는 풍문이 끊임없이 돌았다. 실제로, 당시 외국인들은 이미 미군정시절부터 이범석이 1백만의 조선민족청년단을 바탕으로 대통령인 이승만에게 버금가는 정치조직을 구축했다고 평가하고 있었다.⁷⁴¹⁾즉, 전술한 것처럼 1948년 5월10일의 제헌의회 선거에서 대공투쟁활동을 본격적으로 전개하여 큰 공을 세웠던 극우 청년단체 입후보자들이 대부분 낙선되었던 반면 대공투쟁활동을 전개하지 않았으나 임시정부 출신들에 의해 조직되어 민족주의적 정통성을 갖추었던 대동 청년단과 조선민족청년단을 배경으로 한 입후보자들이 대거 당선되었다. 대동 청년단의 이청천이 최고 득표로 당선되어 대동 청년단이

738) 당시 국무총리 겸 국방장관 이범석은 1948년 10월 21일 기자회견에서 “이 사건은 정권욕에 눈이 어두운 몰락한 극우정객이 공산당과 결탁해 벌인 정치적 음모이며 국군 내의 주모자는 여수 연대장이었던 오동기”라고 주장한다. 부일 세력이었던 수도 경찰청장 김태선 역시 이에 가세하여 10월1일 발생한 ‘혁명 의용군 사건’과 이를 연관시켜 김구와 한국독립당의 사주를 받은 오동기의 주동 하에 여수, 순천 사건이 발생하였다는 쪽으로 사건을 몰아간다.

739)이범석의 임시정부 입문은 여운형을 직접 찾아간 이범석 자신이 여운형과 상해까지 동행함으로써 이루어졌다. 이경남, 『경향신문』, 1987년 9월 12일 「청년운동 반 세기 (40)조선민족청년단」.

740)이경남, 『경향신문』, 1987년 8월 19일 「청년운동 반 세기 (41)조선민족청년단」.

741)이경남, 『경향신문』, 1987년 9월 9일 「청년운동 반세기: (44)조선민족청년단」.

국회 내에서 3번째로 큰 세력을 형성하였던 것을 필두로 하여 조선민족청년단의 경우 국회 내에 청구회를 배경으로 20개의 의석을 확보하고 있었다.⁷⁴²⁾

그러나, 정부수립 후부터 국군을 강화시키기 위해 광복군 출신 장교들을 군에 입대시키고 호국군을 창설하였던 이범석은 여수, 순천 사건을 계기로 반공투쟁이라는 이념의 동질성을 기본 축으로 모든 우파 청년단체를 통합하여 1948년 12월19일에 결성한 대한청년단에 조선민족청년단이 참여하는 것을 완강히 거부하였다. 실제로 “나라에는 대통령이 둘 있으며 진짜 대통령은 이범석이고 이승만은 명목 상의 대통령에 불과하다” 라거나 “죽청에 있던 광복군 장교들이 군에 많기 때문에 무슨 일이 생길지 모른다”와 같은 소문들이 떠돌고 있었다. 따라서, 이승만이 이범석에게 국무총리직과 조선민족청년단 중 하나를 선택할 것을 요구하자 이범석은 1949년 1월20일에 당시 1백 30만 단원을 보유하고 있었던 조선민족청년단의 자진 해체를 선언하였다.⁷⁴³⁾

그럼에도 불구하고, 조선민족 청년단의 조직이 여전히 견고하게 살아남아 있었으므로 이승만은 1952년 부산정치 파동 등으로 인해 부통령 김성수가 사임하고 자신이 탄핵되는 등의 정치위기가 발생하자 이범석을 내무부 장관으로 발탁하기에 이른다. 그러나, 곧이어 이범석이 400백만으로 급성장한 조선민족청년단 조직을 바탕으로 자유민주당의 부당수가 되고 부통령으로 입후보 함으로써 조선민족청년단의 일원들 역시 자유민주당과 국가기구 곳곳에서 이승만 자신의 정치적 입지와 국가공식조직의 권위를 위협하는 결과가 발생하자 이승만은 1953년 조선민족청년단 계열의 공식적 제거를 지시하게 된다.⁷⁴⁴⁾

742)류상영,1989,중95쪽.; 이경남, 『분단시대의 청년운동 하』,(서울: 삼성개발,1989), pp. 196-197.

743)이경남, 『경향신문』,1987년 9월 23일 「청년운동 반세기: (46)조선민족청년단」.

744)Record Group 319 Office of the Chief of Military History Investigative Record Repository(IRR) Box#327/ Case# XA531861 Pom Suk Yi, 중앙일보 현대사연구소 편, 1996. pp. 648.

4. 국가보안법과 일민주의

한편, 국가안보의 위기로 인해 신생 국가의 존립이 불투명해지자 사회 역시 법적 차원을 초월하여 국가를 살리기 위한 극단의 조치들을 강구하기에 이른다. 즉, 이승만이 여순반란사건 가담자의 철저한 색출을 지시하는 담화를 발표한⁷⁴⁵⁾ 불과 4일 후인 11월1일에 국권수호와 국토방위·국헌 문란을 방지할 목적으로 국회 법제사법위원회가 국가보안법 초안을 기초하였던 것이다.⁷⁴⁶⁾ 이에, 미군 철군 안을 주장하였던 소장파 의원들을 중심으로 폐기 동의안이 발의되고⁷⁴⁷⁾ 『동아일보』와 『조선일보』 같은 언론들 역시 공개적으로 그 폐기를 주장하여⁷⁴⁸⁾ 찬성론자들마저도 가능한 폐단에 대해 충분히 우려하고 있었던 보안법⁷⁴⁹⁾이 결국 시행되게 되었다. 그리고, 그 이유는 그만큼 대한민국이 지니고 있던 한계가 자칫 심화되어 근대국가로서의 존립이 우려된다는 판단이 이미 널리 퍼져 있었기 때문이다.

이는 1948년 12월 2일에 비합법적인 정부파괴 행위를 모두 금지하여 국가의 기초를 다진다는 국가 보안법의 시행목적에 밝힌 이인 법무장관의 담화에서 잘 드러나고 있다.

3천만 국민의 총의와 국제연합의 결의에 의하여 정통적으로 성립된 대한민국 중앙정부의 존재를 부인하거나 비합법적인 정부파괴 또는 대한민국정부 이외의 괴뢰정권을 시인 추종하기 위한 모든 결사·집단을 금지하여 국가기초를 공고케 함⁷⁵⁰⁾

예컨대, 이제 겨우 근대국가의 첫걸음을 내딛고 있는 대한민국이 내

745) 『수산경제신문』, 1948년 11월5일 「대통령, 여순사건 가담자의 철저한 색출을 지시하는 담화를 발표」.

746) 『자유신문』, 1948년 11월 3일 「국회 법제사법위원회, 국가보안법 초안을 기초」.

747) 『서울신문』, 1948년 11월 17일 「제1회 105차 국회본회의, 국가보안법 폐기동의안을 놓고 논전」.

748) 『조선일보』, 1948년 11월 14일 「사설 : 국가보안법을 배격함」.

749) 『동아일보』, 1948년 12월 3일 「사설 : 국가보안법 운용에 신중을 기하라」.

750) 『서울신문』, 1948년 12월2일, 「이인 법무부장관, 국가보안법 시행에 대해 담화를 발표」.

부의 도전세력에 의해 붕괴될 수 있다고 인식하고 있었던 것이다. 한편, 찬성론자인 조한백 의원과 김인식 의원은 각각 “현금 대한민국은 완전된 대한민국도 아니고 건전한 대한민국도 아닙니다”, “우리는 그야말로 조국 광복을 위해서 이러한 법률을 제정하지 않으면 신생 대한민국이 살 길이 없습니다.”⁷⁵¹⁾라고 말함으로써 대한민국의 불완전성과 국가로써의 생존이 불투명한 미래에 대해서는 법적인, 윤리적 차원을 초월하여 모든 조치를 강구하여야만 한다는 지도층의 절박한 인식을 보여주고 있다.

이와 함께 정부는 1948년 11월 2일과 3일에 여수, 순천 사건 뒷수습과 재발 방지를 위해 국회의원 20명으로 결성된 ‘시국대책수습위원회’에서 국내 모든 청년단체를 해체하고 호국군을 조직할 것을 결의하자 1948년 12월19일에 모든 우파 청년단체들을 통합한 대한청년단을 창단하여 국가안보를 위한 준 군사 조직으로 활용하고자 하였다. 즉, 이들로 하여금 국군과 경찰을 도와 치안을 보장케 하고 전국적 조직의 민병을 양성하여 국군을 후원함으로써 국권과 국토를 보호하려고 하였던 것이다.⁷⁵²⁾

실제로 대한청년단은 전국적으로 조직을 확대하여 남, 녀 정규 대원수만 200만 명을 헤아리게 되었으며 모든 물자가 부족했었던 당시의 여건으로 인해 치안확보와 질서유지에 협력하는 조직으로 성장하게 되었다 또, 1949년 8월에는 청년간부 720명을 선발하여 보병학교에 입교시켜 단 기간의 군사훈련을 이수케 하고 예비역 소위로 임관시킨 후 대한청년단원들에게 군사훈련을 실시토록 하였다.⁷⁵³⁾ 이렇게 청년 방위대를 창설하여 예비군의 임무를 수행케 하는 한편, 전술한 것처럼 많은 폐단이 지적되고 있었던 민보단을 1950년 4월28일 해산시켜 청년방위대 특무대로 편입시켰다.⁷⁵⁴⁾

한편, 대한청년단 창단이 추진되어 모든 우익 청년단체들이 통합되

751) 『제1회 국회속기록 제105호』, 1948년 11월 16일, 「제1회 105차 국회본회의, 신익희 국회의장의 국가보안법 상정과정 설명과 찬반 토론」, pp. 945~953.

752) 『조선일보』, 1949년 1월16일.

753) 육군본부 군사연구실, 『한국전쟁 시 학도의용군』 (육군본부: 1994), pp. 49.

754) 『자유신문』, 1950년 6월14일.

었으나 이범석의 조선민족청년단만이 이를 거부하자 이승만은 전술한 것처럼 강제해체를 지시함으로써 자신의 권력을 위협하고 있었던 이범석과 조선민족청년을 견제하는 정치적 효과를 거둘 수 있었다. 제헌의회 선거 직후 한국 독립당계열을 중심으로 한 독립촉성국민회의 구성원들과 일부 대동 청년단 계열이 중심이 되어 이승만을 최고 책임자로 하는 제1당을 조직하고자 하는 흐름이 추진되고 있었으나 이들의 궁극적인 목표가 내각 책임제를 추진하여 이승만을 국부로 추대하고 임시정부 출신 인사들 중심의 정부를 구성하는 것이었으므로 이승만은 그를 거부하는 성명을 발표한 바 있었다.⁷⁵⁵⁾ 이후, 이승만은 무임소 장관으로 이범석의 라이벌이었던 대동 청년단 단장 이청천을 기용하고 양원제를 수용함으로써 대동 청년단 계열의 원들이 제출한 내각책임제 안을 무력화 시켜버리는 동시에 급부상하고 있던 이범석을 견제하였다.⁷⁵⁶⁾

그런데, 대한청년단이 결성 선언문을 통해 “이승만 박사의 명령을 절대 복종하고 공산주의를 말살하여 남북통일을 시급히 완수함으로써 세계 평화수립에 공헌”할 것을 결의⁷⁵⁷⁾ 함으로써 이에 걸 맞는 국가건설의 지도이념을 제시할 필요가 생기게 되었고 이는 일민주의를 통해 표출되었다. 이승만의 국가건설 이념을 따르겠다는 일민주의는 많은 경우 임시정부의 지도이념이었던 삼균주의의 내용과 유사하면서도 당시 국가의 최우선 과제로 등장한 국가안보에 관한 고려를 포함하고 있었던 것이 특징이었다.

즉, 내부의 빨치산 등의 반란세력을 외부에서 북한이 후원하고 무장 공비를 파견하여 국가안보가 최우선의 국가과제로 등장함에 따라 이승만은 북한 지도자들과의 대화와 타협을 통한 통일이 불가능하다고 생각하여 경제교류를 거부하였고⁷⁵⁸⁾ 공보처장 이철원 역시 1949년 10월 대한민국의 국시를 공산주의에 대한 결사항전”으로 설명하는 상황이 전개됨에 따라 국가안보를 표방하는 이념적 자원이 국가적 차원에서 필요하게 되었지만 여

755) 『경향신문』, 1948년 5월23일 「이승만, 선 국권회복, 후 신당건설 천명」.

756) 『대동신문』, 1949년1월13일 「내외정평: 개헌운동과 정당, 각파 세력의 동향주목 (1)-(2)」.

757) 『경향신문』, 1948년 12월21일.

758) 『동아일보』, 1949년 10월8일.

전히 많은 국민들이 국가안보의 이념보다는 이전부터 익숙하고 민족주의적 대의명분과 정통성이 있는 삼균주의의 내용을 선호하고 있었다.

그러나, 좌, 우 합작을 강조한 삼균주의는 국가안보 수호를 위한 좌익과의 투쟁에는 적당하지 않아 막상 당시의 국가적, 시대적 요청에 맞는 적당한 이데올로기가 빈곤하기 짝이 없었기 때문에 새롭게 삼균주의의 내용을 담아 국가안보에 충실한 일민주의를 국민운동의 차원에서 보급하여 국가건설을 위한 이념적 권력자원의 교두보로 활용하고자 하였던 것이다.

일민주의가 파시즘적 성격을 지니고 있다고 평가했던 서중석 역시 일민주의가 반공주의가 본격적으로 등장하기에 앞서 정부수립 직후의 시대 상황에서 내세워진 과도기적인 이데올로기로 평가한다. 즉, 그에 따르면 일민주의는 정부수립 직후 양우정, 안호상 등의 추종자들이 하나의 국민(一民)으로 대동단결하여 민주주의의 토대를 마련하고 공산주의자에 대항하기 위해 제시한 정치논리로 논리가 빈약하고 내용이 상호 간에 모순되어 논리와 실체가 일치하지 않는 경우가 많았고 한국전쟁 수행 과정에서 이데올로기적으로 극우 반공주의만으로도 충분해지면서 소멸되었다고 평가한다.⁷⁵⁹⁾

이렇게, 일민주의는 삼균주의를 바탕으로 국가안보의 내용을 포함하여 국가건설을 위해 필요한 거의 모든 내용의 이념적 자원을 담고 있었고 정부가 일민주의를 국민운동의 차원에서 보급하게 되자 우익 청년단체와 학도호국단 등이 이를 국가안보의 차원에서 활용한 것이다.

실제로, 정부 공보처는 1949년 4월6일 주간신문으로 『주보(週報)』를 창간⁷⁶⁰⁾하여 매주 2,000부 정도를 국내 각 기관에 배포하고 있었는데 그 중 “일민주의란 무엇?”과 “일민주의와 민족주의”란 제목으로 발행된 3호와 4호는 직접적으로 일민주의를 전면에 다루고 있었다. 또, 1949년에는 명예회장 이범석, 고문 정인보, 안호상, 배은희, 윤치영, 윤보선, 김효석 등으로 구성된 일민주의 보급회가 결성되어 일민주의를 우익 청년단

759)서중석, 『이승만의 정치이데올로기』, (서울: 역사비평사, 2005).

760)공보처, 「창간을 맞이하며」, 『주보52호』, (서울: 공보처 출판국 편집과, 1950), pp. 2-4.

을 중심으로 널리 유포시키고 있었다.

우익 청년단체 대한독립촉성국민회청년단의 단장이었으며 당시 일민주의 보급에 앞장섰던 유화청은 “일민주의라는 것은 어느 정당운동의 당시가 될 성질의 것이 아니며, 국민운동으로써 전개되어야 할 것”⁷⁶¹⁾이라고 지적한 바 있었고 배은회는 일민주의가 단일민족에 근간한 민족자결주의와 경제균등, 민주주의의 결합이라고 주장하였다.⁷⁶²⁾ 일민주의 보급회 회장을 역임하게 되는 윤병구 외무부, 공보처 고문 역시 “이대통령이 주장하는 일민주의로 3천만이 거듭나야 한다”고 주장하면서 일민주의의 3대원리로 (1) 정의와 인도주의에 입각한 전민족의 자유, (2) 사, 농, 공, 상의 계급적 차별을 없애고 각자의 입장에서 전 민족의 생존발전과 민주대국 건립을 위해 합작할 의무를 지니는 전민족의 평등, (3) 지식이 있는 자는 지식이 없는 자에게 지식을 주고 부자는 가난한 동포를 구제하려는 박애를 제시하였다.⁷⁶³⁾

이승만 자신은 서울 중앙 방송국을 통하여 1949년 4월20일 일민주의 정신과 민족운동에 관한 담화를 발표하였는데, 이에 따르면 일민주의는 공산주의를 배격하고 민주주의의 영구한 토대를 삼기위해 4대 정강 하에 한 정당을 세우고자 했지만 그 활동이 미미하고 오히려 이로 인한 당파 간 다툼이 예상됨으로 먼저 그 주의를 발전시키고자 한다고 주장했으며 4대 정강은 다음과 같다.

- (1) 계급, 문벌을 초월한 만민평등을 표방하는 민주주의의 흡수를 통해 민주주의의 기초를 잡는다, (2) 빈부의 차별 없이 동등한 권리와 복리를 누리고, 이를 위해 토지의 유상매수 유상분배를 꾀한다. 또, 토지의 매각대금을 공업에 투자함으로써 개인과 국가경제에 이바지 하도록 한다. (3) 남녀 동등중의를 실현한다. (4) 지역적 차별을 배격하고 특정 집단의 이익을 추구하는 당파 조성을 타파함으로써 3천

761) 『동아일보』, 1948년 10월23일 「대한독립촉성국민회 간부회, 일민주의 당시화 논란」.

762) 『주간서울』, 1945년 12월 5일 「나를 왜 일민주의자라 하나: 배은회」.

763) 『자유신문』, 1949년 4월 14일 「윤병구 외무부, 공보처 고문, 일민주의에 입각한 민족통일을 주장하는 담화를 발표」.

만 민족의 공동이익을 도모한다.⁷⁶⁴⁾

한편, 당시 인민군·보안대·내무서원 등으로 구성된 북한군의 병력은 도합 13만 정도로 추정되었으나 한국의 경제력으로는 6-7만의 병력도 유지하기 버거운 실정이었으므로 1949년 12월에 문교부 장관 안호상을 단장으로 한 학도호국단이 출범하게 되었다.⁷⁶⁵⁾ 이들, 학도호국단은 불과 9개월 만에 약 27만 명으로 증가하여 교련과목을 정식 과목으로 채택함으로써⁷⁶⁶⁾ 학생들의 이념성향을 새로운 국가건설의 명분에 고착화시키는데 큰 역할을 담당하게 된다. ⁷⁶⁷⁾ 그리고, 당시 학도호국단의 지도이념으로는 일민주의가 제시되었다 즉, 전술한 것처럼 일민주의 보급회의 고문이었던 안호상이 삼균주의와 삼국통일을 이룬 화랑정신을 결합시켜 공산주의 사상의 붕괴를 목적으로 하는 민족주의적 일민주의를 역설하였던 것이다.

안호상의 일민주의는 다음과 같이 삼균주의를 나름대로 소화한 가운데 화랑정신을 계승한 학도호국단 조직을 접목시킴으로써 공산주의 사상을 붕괴시키는 데 목적을 둔 일종의 북벌주의를 제창하고 있었다.

먼저, 일민주의는 정치적으로 계급주의를 타파하고 모든 권리와 의무를 균일하게 누리도록 하는 균일정치를 추구하는데 이는 균등한 정치적 권리를 보장하는 삼균주의의 이념을 반영한 것이다. 다음으로 개인이 저마다 한 가지 씩의 기술을 배우는 기술인간을 육성하도록 노력하는데 이 역시 실업교육을 강조했었던 삼균주의의 교육정신을 나름대로 발전시킨 것이다. 또, 일민주의의 경제사상은 자유방임에 기반 한 자본주의 경제나 혹은 계획경제를 기초로 하는 공산주의 경제 사상을 배격하고 빈부, 귀천의 차별 없이 다 같이 잘사는 통일 공동체 경제와 개인마다 일의 양과 질에 따

764) 『경향신문』, 1949년 4월22일, 「이승만 대통령, 일민주의 정신과 민족운동에 관하여 담화를 발표」.

765) 『서울신문』, 1949년 3월9일, 「서울시 학도호국단 결성」.

766) 『서울신문』, 1949년12월6일, 「안호상 문교부 장관, 학도호국단원 수는 27만 명이며 교련을 정 과목으로 할 것이라고 기자회견」.

767) 『국도신문』, 1949년 12월 31일, 「안호상 문교부 장관, 학도호국단 이외의 학생단체는 해산해야 한다고 경고」.

라 균등하게 대우받는 공정경제를 지향하고 있었다. 즉, 일민주주의의 경제사상 역시 균등 경제를 지향했던 삼균주의의 경제이념을 안호상 나름의 언어로 소화하여 재 기술하고 있다.⁷⁶⁸⁾

마지막으로 안호상은 개인의 희생을 통해 신라군의 사기를 고무시키고 강대국인 당나라의 지원을 통해 삼국통일을 이루어낸 화랑 관창과 화랑도를 당시의 정세와 연계시키고자 했다. 즉, 모든 자원이 부족하고 소련의 지원을 받는 북한군에 비해 열세인 상황 속에서 북벌이 현실적으로 불가능하다는 것을 알면서도 청, 소년들의 헌신을 통해 국가자원의 부족함을 메우고 동시에 이들의 희생을 통해 내심 미국의 주한미군 철수를 막고 미국의 한반도 개입을 확대하여 통일을 이루려고 하였던 것이다.

이렇게, 이들은 국가안보라는 새로운 지향점으로 본격적으로 나아가기 전에 일민주주의를 이념적 교두보로 활용함으로써 부족한 물적, 경제적 자원의 취약성을 극복하려는 다양한 노력들을 기울이게 되었으며 실제로 1949년 7월에는 학도호국단 단원 36명이 농촌과 38선, 웅진 전투지구 등으로 파견⁷⁶⁹⁾되었다. 그리고, 이는 사회 전체로 파급되어져 부족한 국가의 물적, 경제적 자원의 취약성을 민간분야에서 메우기 위한 활동들이 다음과 같이 전개되어졌다. 즉, 실지회복을 위한 북벌운동의 전개를 위한 항공기 헌납운동⁷⁷⁰⁾과 애국공채발급이 대한청년단과 학도 호국단, 국무위원, 공무원 등을 비롯한 거의 모든 분야를 중심으로 한국전쟁 전 까지 실시되었다.

예컨데, 대한민국 사회는 국가보안법 제정과 대한청년단, 학도호국단 결성 등을 통해 본격적으로 국가로써 생존하고 단 시간 내에 근대국가 건설의 과제를 성취하기 위해 국가안보의 이념으로 국론을 통일하여 모든 자원들을 집중시키려고 하였다. 물론 이전에도 거의 모든 정치집단이 임시정부의 이념이었던 삼균주의를 강조하여 민족주의적 대의명분을 충족시키고 정치적 정통성을 획득함으로써 국가건설과정에서 이념적 권력자원을 극

768)안호상, 『일민주주의의 본바탕』, (서울: 일민주의 연구원, 1950). pp. 24-85.

769) 『국도신문』, 1949년 7월 15일.

770)당시 국가 사회주의적 경제정책에 반감을 가지고 있었던 주한 미국 대사관은 항공기 헌납운동을 전술한 것처럼 일종의 사기극으로 간주하고 있었다.

대화시키고자 하였지만 점차 국가안보가 우선 시 됨에 따라 과도기적인 일민주의가 이념적 권력자원으로 등장하게 되었던 것이다.

그러나, 기본적으로 이러한 움직임들이 1949년 7월 당시의 국가가 행정능력 부족으로 인해 24%의 세금 징수율만을 기록하고 있어 부족한 인적, 물적, 경제적 자원들을 이념적 자원의 이름으로 동원하여 국가건설의 첫 단계인 국가안보의 문제를 해결하기 위한 목적으로 행해진 것들이었음에도 불구하고 국가가 부족한 자원들을 준 국가기구들을 동원한 이른바 자발적 기부로 해결함에 따라 이미 전술한 것처럼 준 국가기구들의 권한이 공식 국가기구들의 권한을 넘어서게 되어 국정운영에도 심각한 부작용이 발생하게 되었다. 또, 한국전쟁 이후에 자원부족의 문제가 보다 심화됨에 따라 이승만이 반공이나 반일 등과 같은 이념자원의 사용을 남발하여 국가를 운영하였기 때문에 국민들 사이에도 전가의 보도처럼 사용되는 이념자원의 남용에 대한 염증이 발생하게 되고 가치가 폭락하게 되었다.

따라서 일민주의라는 이념적 자원을 통해 인적, 물적, 경제적 자원을 동원하였던 청년단들과 학도호국단은 점차 사라지게 되었고 일민주의 역시 그 수명을 다하게 되었다. 그러나, 이후에도 이와 유사한 행위들이 권위주의 정부들로도 계승되어 일민주의에 대한 부정적 이미지와 기억들만이 재생산되고 경멸의 대상으로 까지 추락하게 됨으로써 부족한 인적, 물적, 경제적 자원을 이념적 권력의 이름으로 동원하여 국가를 건설한다는 애초의 일민주의의 취지 역시 역사 속 에서 잊혀지게 되었다.

5. 토지개혁

한편, 집정관적 중재자의 역할을 담당하고 있었던 대통령 이승만은 중립자적 입장에서 토지개혁을 추진하여 부르주아를 양성함으로써 취약한 국가의 물적, 경제적 자원을 개선하고 국민 대다수를 차지하고 있었던 농민들의 지지를 통해 정치적 정통성을 획득하려고 하였다. 그리고, 이를 통

해 인적 자원의 한계와 국가안보의 문제로 인해 부일 관료들을 계속 기용함에 따라 훼손되었던 민족주의적 요구를 국가건설과정에 반영하고 이념적 권력자원을 어느 정도 보완하는데 성공할 수 있었다. 그러나, 그 과정 역시 당시 국민들에게 정치적 정통성을 지니고 있었던 임시정부의 국가건설이념이었던 삼균주의를 표방함으로써 가능할 수 있었다.

제1공화국은 유상몰수, 유상분배를 기초로 한 토지개혁 정책을 추진하였다. 이는 1. 미군정과 상해, 중경 임시정부의 노선 계승, 2. 자신의 권위에 도전하는 민주국민당에 대한 응전이었으며, 3. 중도, 진보세력의 주장을 수용하여 자신의 지지 세력으로 활용하고, 4. 토지개혁을 통해 북한과 좌파의 공세를 차단하려는 의도 등에서 비롯된 것이었다.⁷⁷¹⁾ 토지개혁은 박명림의 지적대로 당시 모든 문제의 저수지⁷⁷²⁾였으나 1949년 2월 3일에 초대 부통령 이시영이 밝힌 것처럼 시기와 방법이 우리 나라 실정에 맞아야 함에도 불구하고 민주주의 실현을 위해서는 불가피한 것이기도 했다.⁷⁷³⁾

한편, 1946년에 토지개혁을 완료했었던 북한 역시 토지개혁이 대한민국 공산화를 위해 반드시 필요한 조치 중 하나임을 인식하고 홍명희를 위원장으로 한 토지개혁입법위원회를 설치하고 1949년 5월 말 까지 남반부의 토지개혁 법안을 최고인민위원회에 상정하고 내각에 제출할 것을 의결한 바 있었다.⁷⁷⁴⁾ 따라서, 토지개혁을 더 이상 미루었다가는 민족주의적인 국가건설을 부르짖는 중도, 진보세력의 주장을 흡수하지 못하고 토지개혁에 관한 북한의 좌파의 공세를 차단할 수 없었으므로 긴급하게 처리해야 할 과제였다. 그리고, 이승만은 이를 통해 미군정과 상해, 중경 임시정부의 노선을 계승하고 자신의 권위에 도전하는 민주국민당에 대응할 수 있는 새로운 지배계층을 육성하는데 성공할 수 있었던 것이다.

771) 백영철, 『제1공화국과 한국 민주주의 : 의회정치를 중심으로』, (서울: 나남출판, 1995).

772) 박명림, 『한국 1950: 전쟁과 평화』, (서울: 나남출판, 2002). pp. 7.

773) 박종효 편역, 2010, 「1949년 2월3일(동아일보)」, pp. 367.

774) 박종효 편역, 2010, 「1949년 6월23일 조선 주재 소련대사 쉬띠코프가 외무성 극동 제1과장 페도렌코에게 보낸 북조선 내각결정과 정당 사회단체에 관한 신문보도: 가) 내각결정」, pp. 354.

이미 미군정 역시 정부에 귀속된 과거 일본인 소유의 토지를 매각하기로 1947년 결정한 이후 1948년 5월 10일 선거 이전까지 48만 7천 621 에이커의 토지를 매각했었다. 이에 따라 1945년 전체인구의 약 75%를 차지하고 있던 소작인들의 숫자가 약 33%로 줄어들었다. 그리고 이 조치로 인해 농민들 사이에 존재하던 공산주의의 영향력이 약화되었으며, 선거에 대한 농민들의 협력을 강화시켰다.⁷⁷⁵⁾ 미군정에 의해 수행된 농지개혁은 좌익세력에 대항할 수 있는 유일한 방법이었으며, 미군이 철수하더라도 남한 체제가 전복되지 않고 버틸 수 있도록 하는 중요한 수단이었다. 즉, 농촌사회의 불만을 어느 정도 해소시킴으로써 정치권력의 정통성을 강화했으며 장기적으로 농민의 정치형태를 보수화 시키는 요인⁷⁷⁶⁾으로 작용했던 것이다.

애초에 미군정은 여러 가지 제도적 장치가 미비한 상태에서 자본가세력과 연합할 필요가 있었기 때문에 일제의 패망에 따라 큰 타격을 받고 약화되어있었던 지주 계층을 자본가로 전환시켜 새로운 경제적 기능을 수행하도록 의도하였다, 하지만, 농민의 토지요구를 수용함으로써 북한의 사회주의정책의 수립과 맞서야 하는 상황이 나타나자 일제와는 달리 미곡수탈을 위해 굳이 지주세력을 옹호할 경제적 이유가 없었다.⁷⁷⁷⁾ 미군정의 농업과 토지분야에서의 개혁성과에 대해 박찬표는 미군정이 급진적 변혁에 대한 민중의 요구를 분쇄하는 반혁명작업과 함께 반봉건의 자유주의적 개혁 작업 역시 수행했음을 인정한다. 그는 미군정 아래에서의 국가형성 과정이 반혁명의 작업이었지만 구체제로의 단순한 복귀는 아니었음을 지적한 전상인의 문제 제기에 주목하고 있는데, 전상인에 따르면 미군정은 정치. 사회적 안정을 위해 토지 분배를 통해 구 지배계급을 해체하고 보통 선거를 통해 시민권의 전면적 확대를 이룩함으로써 국민적 정치 공동체를 형성했던 것이다.⁷⁷⁸⁾

775)헨더슨. 2000. pp.244.

776)이혜숙. 2008. pp.579-580.

777)이혜숙. 2008, pp.596-597.

778)박찬표, 2007. pp. 21.

이러한 미군정의 정책을 계승하여 추진된 제1공화국의 토지개혁정책 역시 국가의 경제를 책임질 수 있는 부르주아 계층을 양성하고 국민들의 상향 평준화를 이끌어냄으로써 국가의 하부구조 적 권력을 향상시키는데 크게 기여하였다. 토지개혁 정책 추진을 통해 전 근대적 단계에 머무르던 국민들을 국민으로 통합시키고 근대 민족국가를 형성할 수 있는 토대를 마련하였으며, 국가의 경제를 책임질 수 있는 부르주아 계층을 양성하고 국민들의 상향 평준화를 이끌어냄으로써 비교적 짧은 시간 안에 국가의 하부구조 적 권력을 향상시켰던 것이다. 1949년 당시 경제활동 인구의 70%가 농업 종사자였고, 그 중 80%이상이 소작 내지 자작 소장 농이었던 현실에서 농지분배는 매우 중요한 문제였다.

이들이 1949년 2월6일 국무회의를 통과한 농지개혁 법안⁷⁷⁹⁾에 따라 농지를 분배받음으로써 대한민국에 대한 귀속감이 증대되었다⁷⁸⁰⁾는 점에서 대한민국의 국민적 정체성은 농지개혁으로 인해 단초가 마련되었고 귀속감과 국민적 정체성에 대해 공감한 농민들에 대한 국가차원의 교육을 통해 국민화가 이루어졌다. 당시 초대 국회의 산업위원회 위원장이었던 서상일은 농지개혁 법안을 합법적 사회혁명과 경제혁명의 표현이라고 까지 주장하고 있었다.⁷⁸¹⁾

이에 비해, 지주들에 행해진 것은 상대적으로 매우 보잘 것 없는 것이었으며 이마저도 전쟁으로 인한 물가폭등과 손실로 거의 사라져 버렸다.⁷⁸²⁾ 그리고 이는 의도하지 않았던 지주계급의 몰락과 이를 배경으로 한 보수정당의 기반 약화, 국민들의 사회적 신분 상승 가능 욕구의 강화로 이어졌다. 실제로 일제 시대의 지주들은 대부분 산업 자본가로 전환하지 못하고 그 지위가 하락하였으며, 이들과 상대적으로 관련이 적은 신흥 유산

779) 『조선일보』, 1949년 2월6일 「농지개혁법안, 국무회의를 통과」.

780) 실제로 이승만이 추진한 농지개혁 조치에 따라 총 소작지 면적의 40%에 해당하는 땅이 유상매입, 유상분배의 원칙에 따라 소작농들에게 분배되었다. 정부분배 농지의 45%가와 지주처분 농지의 55%가 자작화 됨으로써 해방 당시 35%에 불과했던 자작지 면적의 비율이 92.4%라는 획기적 수치로 증대되었다.

781) 『서울신문』, 1949년 3월 9일 「서울신문사, 농지개혁법 초안에 대한 좌담회를 개최」.

782) 헨더슨. 2000. pp. 314.

계층이 한국 자본가 계급의 원형을 이루는 집단으로 등장하게 되었다. 이처럼 제1공화국 수립 후 본격적으로 추진된 농지개혁을 통해 반봉건적인 지주적 토지소유를 타하고 농민적 토지소유를 확립하는 기반이 제공되었던 것이다.

그렇다면 신흥 자본가 층의 주축은 어떤 출신들로 구성되어 있었을까? 한국의 사례는 일반적인 개발 도상국의 경우와는 달리 상대적으로 지주 출신의 비율이 많지 않은 대신 소액 주주, 소상공인, 소기업가에 불과했던 층들이 지배적인 자본가 계급으로 전환하였음을 보여준다.⁷⁸³⁾

민세 안재홍은 다음과 같이 물질, 경제적 기반이 취약하여 부르주아가 형성되지 못했던 당시의 사정을 설명하고 있다.

조선에는 지주 농민 총수 53만 호(戶) 중 200정보 이상의 토지를 소유한 지주는 2,200 호(戶) 밖에 안 되고 그 중에도 조선인 대지주는 극히 소수임에 따라 그 세력도 선진 외국자본주의국가의 그것과는 비교도 안될 만 치 약하다. 또 민족자본의 세력도 역시 약하다.⁷⁸⁴⁾

또, 국회산업위원회 위원장으로 농지 개혁안을 주도했던 한국 민주당 총무 서상일 역시 1949년 3월에 가졌던 『서울신문』과의 인터뷰를 통해 다음과 같이 진술하고 있다.

나는 지주도 아니요 작인(作人:소작인)도 아니지만 대체로 보아 50정보(132에이커, 15만 평)정도를 가진 지주가 500여 명 가량밖에 안됩니다.⁷⁸⁵⁾

따라서, 이승만을 보좌하였던 올리버는 당시 대한민국이 안고 있던 문제가 소수 지주들에 의한 토지의 과점이 아니라 농가당 평균 1정보씩 밖에 돌아가지 않는 농지 부족에 있었다고 지적한다. 그에 따르면 당시

783)이혜숙. 2008. pp. 522-527.

784) 『서울신문』, 1945년 12월 10일 「안재홍, 민족통일전선 동태에 관한 문답」.

785) 『서울신문』, 1949년 3월 9일 「서울신문사, 농지개혁법 초안에 대한 좌담회를 개최」.

100정보의 토지를 가진 지주는 272명에 불과했고 5-10정보를 소유한 사람이 5,448명, 1-2정보 소유자가 45,692명이었으며 213,453호의 농가가 1정보 미만의 토지를 소유하고 있었다.⁷⁸⁶⁾

그렇다면 서상일이 지주의 기준으로 언급하고 있는 50정보는 과연 어느 정도의 토지를 말하고 있는 것일까? 후술하겠지만, 당시 사람들은 3정보를 자식교육을 걱정 없이 시킬 수 있는 기준으로 제시하고 있었다. 그런데, 위에서 올리버가 지적한 바를 적용하여 보면 3정보 이상을 소유한 사람은 최소 5,500명에서 최대 45,000명 사이였다. 한편, 커밍스는 한국 학자들의 분류에 따르면 자신이 경작할 수 있는 것보다 많은 토지인 5정보 정도를 소유한 사람을 지주라고 부르는 경향이 있었고 50정보를 대지주의 기준으로 제시하고 있다고 지적한다. 그가 이를 토대로 1948년 간행된 『조선경제연보』를 인용한 바에 따르면 1942년 당시 50정보 이상을 소유한 한국인이 1,628명 이었다.⁷⁸⁷⁾

해방 전인 1943년과 해방 후인 1946년 12월 사이의 추수량과 지주의 수, 경작면적의 감소를 분석한 다음의 표에 따르면 1943년에 500석 이상을 추수한 지주의 수는 1,630명으로 1년 전인 1942년의 1,628명과 거의 동일하다. 따라서, 비록 1년이라는 시간 적 격차가 존재하고 있지만 일본이 전쟁을 수행하고 있는 상황임을 고려하여 볼 때 50정보는 500석 이상을 추수할 수 있는 대지주의 기준임을 짐작해볼 수 있다.

	지주 수			추수량(석)			면적(정보)		
	1943 년 6월	1946 년 12월	감 소 인 원	1943년 6월	1946년 12월	감소량	1943 년 6월	1946 년 12월	감소 면적
경	244명	206	38	363,567	282,342	81,22	31,4	3,611	7,886

786) Oliver, 2002. pp. 303.

787) Cumings, 2001. pp. 81.

기		명	명			5	79		
충북	30명	13명	17명	28,612	15,170	13,442	2,531	1,780	851
충남	288명	90명	198명	314,674	95,509	219,165	24,774	9,297	15,279
전북	333명	270명	63명	476,327	303,191	173,136	35,136	21,983	13,153
전남	271명	220명	51명	354,919	253,880	101,039	31,660	20,667	10,993
경북	178명	125명	53명	208,309	178,365	29,944	20,409	18,603	1,888
경남	244명	151명	93명	327,004	171,270	155,734	23,870	17,606	6,264
강원	42명	9명	33명	33,430	6,780	26,650	2,773	1,398	1,375
계	1,630명	1,084명	546명	2,106,842	1,306,507	800,335	172,731	114,945	57,689

표V-4) 500석 추수이상 대지주 도별 조사표⁷⁸⁸⁾

그런데, 1946년 당시 500석 이상을 추수할 수 있는 대지주의 수는 3년 전인 1943년과 비교하여 약 33.5% 줄어든 1,084명으로 줄어들어 있었고 추수량과 토지면적 역시 각각 34.2%와 33.4%가 감소했었다. 당시의 인구가 약 2,000만이었으므로 1946년의 대지주는 인구의 0.00542%에

788)조선은행조사부, 『조선경제통계요람』, (서울: 조선은행, 1949); 이혜숙, 2008. .pp. 303.

불과했고, 생산력과 수확량이 양호했던 1943년의 대지주의 비율 역시 0.00815%에 불과했다. 한편, 전술한 올리버의 진술을 적용하면 5정보 이상을 소유한 사람의 비율 역시 당시 인구의 0.02724%에, 3정보 이상을 소유한 사람들의 비율 역시 최소 0.00275%에서 최대 0.225%에 머무르고 있었다. 마지막으로 토지를 1정보라도 소유하고 있는 사람들의 비율 역시 0.22846%에 불과했다.

이렇게 토지를 1정보라도 소유하고 있는 사람들의 비율이 약 0.23%에 불과했지만 이 토지의 500배인 500정보를 소유하고 있는 사람들의 비율 역시 전체 인구의 0.005%에 그치고 있었던 근본적인 이유는 일제 시기 토지를 독점하고 있었던 일본인들이 버리고 간 토지를 일반인들에게 분배하지 못하고 국가가 관리하고 있어서 경작할 수 있는 농지가 절대적으로 부족했기 때문이었다. 실제로 위에서 인용한 표 V-12)는 1943년과 46년 3년 사이에 토지 면적이 약 34%정도 감소하였던 상황이었음을 보여주고 있다.

결국, 이는 당시 한국 경제의 상황이 절대적으로 취약한 상황이었고 위에서 올리버가 지적한 것처럼 당시 대한민국의 문제가 소수 지주들에 의한 토지가 과점된 것에 있었던 것이 아니라 농가당 평균 1정보씩 밖에 돌아가지 않는 농지 부족에 있었음을 보여준다. 이러한 농지 부족의 문제는 국가에 의해 민간인들에 대한 농지의 불하가 적극적으로 이루어지기 시작한 1947년을 기점으로 빠르게 변하기 시작한다. 1945년-49년 사이 지주와 소작인의 수, 비율의 변화를 보여주는 다음의 표는 이러한 사실을 보여주고 있다. 다음의 표를 보면 1947년 358명에 불과했던 지주와 자작농의 수는 1949년 925명으로 늘어나 2배 이상으로 증가하였다. 이에 비해 소작인의 수와 비율은 거의 절반으로 감소하였다.

	자작 지			소작 지			합계
	논	밭	소계	논	밭	소계	
1945년	363	416	779	895	552	1,447	2,226

말							
(%)	30.5%	44.2%	35%	69.5%	55.8%	65%	100%
1947년	419	448	868	861	509	1,325	2,193
(%)	32.7%	46.8%	39.6%	67.3%	53.2%	60.4%	100%
1949년 6월	696	544	1,240	540	290	830	2,071
(%)	53.3%	65.5%	59.9%	40.7%	34.7%	40.1%	100%

표V-5) 자작지와 소작지의 변화(단위: 1,000정보)⁷⁸⁹⁾

아울러, 다음의 표 역시 1947년과 1949년 사이 토지 사용자 수와 비율이 증가하고 지주와 자작농이 급증하고 있었음을 보여주고 있다.

	지주, 자작(%)	자소작(%)	소작(%)	피용자(%)	합계 (%)
1945년 말	285 (13.8%)	716 (34.6%)	1,010(48.9%)	55(2.7%)	2,065 (100%)
1946년 말	337 (15.8%)	810 (37.9%)	924(43.2%)	66(3.1%)	2,137 (100%)
1947년 말	38 (16.5%)	834 (38.4%)	914(42.1%)	66(3%)	2,172 (100%)
1949년 6월	925 (36.2%)	1,022 (40%)	526(21%)	80(3.1%)	2,553 (100%)

표V-6) 1945-49년 자작, 소작별 농가 호수의 변화(단위, 1000호)⁷⁹⁰⁾

789)1945년은 한국산업은행조사부 편, 『한국산업 경제 십년 사1945-1955』, (한국산업은행조사부, 1955).

1947년은 대한금융조합연합회 조사부, 『한국농업연감』, (대한금융연합회 조사부, 1955). 1949년은 한국은행 조사부 편, 『경제연감』, (서울: 한국은행 조사부, 1955); 이해숙, 2008. pp. 521. 에서 재인용.

790)1945-46년은 조선은행조사부, 『조선경제연보』, (조선은행, 1948), I-28, 1947년은 조선은행조사부,

한편, 대지주의 수가 가장 많은 지역이 한국 민주당의 기반이었던 전북, 전남이었음으로 한국 민주당만 찬성한다면 토지개혁이 그만큼 용이하게 이루어질 수 있었다. 그리고, 전술한 것 처럼 농지 개혁안이 한국 민주당의 총무인 서상일에 의해 주도되고 있었으므로 강한 저항에도 불과하고 결국 통과될 수 밖에 없었던 것이다.

그런데 이 과정의 중간에는 거의 모든 계층을 만족시키려고 노력하는 듯 한 이승만의 정치적 노력이 큰 부분을 차지하고 있었다. 1949년 2월6일 국무회의를 통과한 농지개혁 법안⁷⁹¹⁾이 1949년 4월20일 국회에 상정되자 이승만은 수차례 연설을 통해 농지개혁의 기본방향으로 토지 자본의 산업자본화를 강조함으로써 지주의 입장을 상당부분 반영하는 듯한 제스처를 취했다. 하지만, 동시에 이와는 별개로 한국 민주당이 반대하던 조봉암을 농림부 장관으로 임명하였고, 조봉암은 정치적 성향 상 삼균주의를 존중하는 중도 성향의 인물들을 농림부의 요직에 기용했다.⁷⁹²⁾

이에 따라 최종적으로 제1공화국에서 추진된 농지개혁 법안은 농민과 지주의 반발을 피하면서 양자의 입장을 국가가 중립적인 견지에서 절충한 것이었다. 박성진은 이렇게 최종적으로 결정된 농지개혁법에서 이승만이 농지개혁 자체에는 적극적이었지만 그 과정에서 그가 대변한 것은 지주나 농민의 이해가 아니라 재정절약이라는 정부 자체의 이해였다는 점에서 농지개혁이 개혁성과 반(反)개혁성을 동시에 지니고 있었다고 지적한다. 또, 농지개혁의 입법화 과정을 살펴보면 지주 및 국회 내 민주당의 저항을 대중동원 압박전략을 통해 돌파하려 했는데, 이는 이승만이 농지개혁을 통해 농민들을 자신과 일체화 시키고 있었기 때문이라고 주장한다.⁷⁹³⁾

『경제연감』, (조선은행, 1948), I-29, 1949년은 한국은행조사부, 『한은조사월보』, (한국은행 1953년 2월), No. 54. pp. 87. ; 치안상의 관계로 조사 불가능한 5개 군과 여러 개의 면을 추산하여 계산한 1949년의 통계는 이해숙, 2008. pp. 522. 에서 재인용.

791) 『조선일보』, 1949년 2월6일 「농지개혁법안, 국무회의를 통과」.

792) 박성진, 2010. pp. 244-245.

793) 박성진, 2010. pp. 255.

그런데, 이승만이 농지개혁법 실시가 시급한 문제라고 지적하면서 농지개혁 실시 특별예산 5억 2천만 원의 조속통과를 요구하는 서한을 국회의장인 신익희에게 발송한 것이나⁷⁹⁴⁾ 농지개혁을 앞두고 일부 악덕지주들이 소작권을 빌미로 불법으로 농지를 강매하라고 협박하자 이들에게 협박당할 경우 즉시 경찰에게 보고하여 보호를 받을 것을 호소하는 담화를 발표한 것을 보면⁷⁹⁵⁾ 이승만이 농지개혁에 상당한 비중을 두고 많은 노력을 기울이고 있었음을 알 수 있다.

예컨대, 이승만은 자본주의 국가건설을 위한 부르주아 양성을 위해서 토지개혁이 반드시 필요하다고 판단하였고 자신의 중재자적 집정관의 위치를 이용하여 기존 지주세력과 농민들의 입장과 이익을 국가가 중립자적 입장에서 중재하게 함으로써 이를 관철시켰던 것이다. 나아가 이승만은 1950년 1월 00일에는 농지개혁 실시 이후에도 토지를 분배 혹은 방매하는 것이 지연되고 있다는 보고를 받자 그 이유를 보고하고 즉시 분배 뿐만 아니라 방매할 것을 지시하고 있는 등 자신이 직접 농민의 이익을 옹호하는데 힘쓰고 있었다.⁷⁹⁶⁾ 즉, 이승만은 당시 국가가 각종 자원들을 동원하는 가장 큰 대상이었던 농민들에게 토지개혁을 통해 사회개혁을 제공하는 협상의 과정을 통해 정치적 정당성이라는 근대국가 건설에 필요한 사회적 메커니즘을 획득하고 동시에 부르주아를 양성하여 경제적 메커니즘 또한 갖추고자 하였던 것이다.

이미 이승만은 정부 수립 이전부터 자신의 원칙 중 하나가 각 정파 간 균등한 배분이었음을 밝힘으로써 중재자적 집정관의 입장을 밝힌바 있었다.

794) 『국도신문』, 1950년 1월19일 「이승만 대통령, 농지개혁 실시 특별예산의 조속 통과를 요구하는 서한을 국회의장에게 발송」.

795) 『서울신문』, 1949년2월 12일 「이승만 대통령, 불법으로 농지를 강매한 악질지주를 보고하라는 담화를 발표」.

796) 박태균, 「이승만 대통령 시기 공개문서를 통해 본 1950년대 대한민국 정부의 정책과 그 특징: 자료 해제- 2) 경제정책 관련 자료들: 농지개혁법 실시 연시(延施)에 관한 건(AA0000103)」, 2010. pp. 14-15.

내가 국민회를 조직할 때와 민족통일총본부를 조직할 때에 공개로 한민당과 한국독립당원들 중에서 대표 인물을 뽑아서 간부를 조직하여 균등한 권위로 통일을 노력하였던 것인데, 이분들이 각각 자기들의 정당관계를 민족운동이나 민족통일보다 더 중요하게 여겨 서로 분쟁하고 있는 중에서 단체의 목적을 성취하기 어려운 고로 부득이 다 제외하고 정당에 무관계한 인사들로 조직해서 사무를 진전하고 있던 중에서 정부가 성립된 후에 각료를 등용할 때에 각 정당 대표적인 인물을 몇 명씩 택하여 국무원에 참가시켜서 우리가 각각 자기들이 정당이나 봉당을 초월하고 국가만을 위해서 합동하기를 주장해 왔으나, 이것이 통일해 나가므로 각 정당이 스스로 이 대의를 받아서 이것으로 주의와 정신을 삼고자 한 것이니 공개로 성명을 아니하였으나 나의 주장한 바는 이것이 즉 연립내각처럼 한 것이다.⁷⁹⁷⁾

정부수립 이후에도 대한노동총연맹과 대한청년단의 마찰에 대해서 서로의 권리를 침범하지 말라며 친목을 지령하는 등 자신의 중재자적 역할을 강조하였었던⁷⁹⁸⁾ 이승만은 토지개혁 과정에서도 중재자적인 집정관의 입장에서 임시정부의 유산인 삼균주의와 이를 추종하려는 정치성향을 가진 관료들을 앞세워 민족주의적 대의명분에 근거한 이념적 권력자원을 극대화함으로써 대중의 지지를 획득 할 수 있었던 것이다.

제1공화국 초기의 농지개혁의 이념에 관해서 농림부 농림국이 발행한 자료는 “대한민국의 헌법이 명시한 홍익인간의 성스러운 정신 밑에 유상매수 유상분배의 방법을 취하였다”고 기술하고 있다.⁷⁹⁹⁾ 후일 한국일보의 사주가 되는 장기영은 “농지개혁 문제는 헌법에 표현되어 있는 균등국가이념의 실천”이라고 지적하고 있었으며,⁸⁰⁰⁾ 다른 언론 역시 “농지개혁 사업은 경자유전의 원칙에 따라 땅 없는 농민에게 땅을 주어서 균등사회를 이루고자 진행하여 오던 것”으로 표현하고 있다.⁸⁰¹⁾ 이렇게, 제1공화국이 이념적 권력자원을 앞세워서 농지개혁을 추진하여 지주계층을 압박하고 있

797) 『동아일보』, 1952년 1월30일 「국민당 성명에 대한 이승만 박사의 답화 하」.

798) 『자유신문』, 1950년 4월9일 「이승만 대통령, 대한노동총연맹과 대한청년단의 마찰에 친목을 지령」.

799) 『주보 제6호』, 1949년 4월27일 「농지개혁의 근본이념: 농림부 농림국」, pp. 3-8.

800) 『자유신문』, 1950년 1월1일, 1950년 1월4일 「전환기 경제의 회고와 전망: 장기영>(1)-(2)」.

801) 『부산일보』, 1950년 1월 6일 「농림부, 지주자본을 규합하여 거대 주식회사를 세우는 방안을 강구」.

있기 때문에 초대 국회의 산업위원회 위원장으로 농지 개혁법을 주도하고 있었던 서상일은 농지개혁의 통과를 통해 비로소 합법적 혁명사업을 완수하게 되고, 민족사회주의 건설과 만민균등사회 건설의 초석을 이룰 수 있다고 생각하고 있었고 농지개혁을 추진했던 농림부의 농지국장 강진국 역시 1949년 3월 당시 『서울신문』과의 인터뷰를 통해 다음과 같이 밝히고 있었다.

오늘날의 한국의 경제사정은 민족사회주의 방향으로 발전하고 있으므로 농지개혁의 필연성을 여하한 힘으로도 부정할 수는 없을 것입니다. 만약 지가보상으로 이전과 같이 한평생 놓고 먹겠다는 생각을 가진 지주가 있다면 그것은 망발로 볼 수 밖에 없을 것입니다.⁸⁰²⁾

한편, 기획처장 이순탁의 비서실장으로 미군정기 남조선 과도입법원의 농지개혁법안과 제1공화국의 농지개혁안의 핵심 기안자 중 1명이었던 정현준 역시 다음과 같이 헌법 상의 국가이념인 균등 사회 건설을 위한 계획경제의 실시를 역설하고 있었다.

대한민국 정부의 정치이념은... 민족적 민주개혁의 국가 건설을 지향하고 만민평등사회 건설에 있다. 즉, 정치적으로는 민족국가건설을 지향하고 정책적으로는 균등사회건설에 치중하고 방법론적으로는 점진 개량주의를 채택하여 국가 건설의 초기 과업을 달성하려는 것이 건국의 기본 이념인 것이다. ... 이러한 국가 기본 정강 아래 부합하는 경제정책은 당연히 국가의사의 간섭이 비교적 농후한 체제를 취하게 되는 것으로서 소위 말하는 자유주의경제정책은 자연 일축되고 의식적 계획적 경제정책의 요청됨은 경제적 조건에 상부하는 소치일 것이며... 흔히 계획경제 또는 경제정책의 계획화라 하면 선입관적으로 약탈적 독재적 또는 혁명적 경제체제를 연상하는 것은 그 용어의 죄악이 아니요, 그 정치적 성공의 단견에 인과 한 것이다.⁸⁰³⁾

802) 『서울신문』, 1949년 3월 9일.

803) 박성진, 2010. pp. 386-387. 에서 재인용.

농지개혁 완료 시기와 이승만의 진의에 대해서는 여전히 많은 연구들의 시각이 엇갈리고 있지만 대한민국이 1949년 6월21일 발표된 농지개혁을 통해 토지 소유의 균등성을 실현하면서 ‘소농의 나라’로 변신한 것은 매우 중요한 역사적 의미를 갖는다. 즉, 임시정부의 이념이었던 삼균주의가 주장하였던 균등한 토지 소유를 현실에 옮김으로써 민족주의적 대의명분에 의거한 이념적 권력자원을 극대화 시키는 한편 취약한 경제적, 물적 기반을 개선하여 부르주아가 형성될 수 있는 환경을 조성하였던 것이다. 실제로 당시 농림부 장관은 “농지개혁이 경제균등의 원칙만을 가치화 하는 것이 아니고 토지자본을 도시 상공자본에 전환하여 민족자본의 재생과 건전을 도모하는 것”이라고 밝히고 있었다.⁸⁰⁴⁾

이러한 농지개혁의 결과로 해방 직후인 1945년 14.2%에 불과했었던 자작농의 비율이 1951년에 80.7%로 상승했으며, 순 소작농의 비율 역시 50.2%에서 3.9%로 감소했다. 더욱 중요한 것은 3정보 이상 소유하고 있는 지주 계급의 비율이 2.3%에서 0.1%로 감소함으로써 지주 계급이 사실상 해체되었다는 사실이다.⁸⁰⁵⁾ 아울러, 일제 시대 까지만 해도 매년 전체 수확량의 50%이상을 소작으로 바쳤던 소작농들이 불과 30%씩의 소작료를 5년 동안만 내면 소작 토지를 소유할 수 있도록 법으로 보장해줌으로써, 1951년에는 전체 경작지의 96%가 자작농에 의해 소유됨으로써 기존 지주 계급이 몰락하였다. 그리고 이를 통해 수천 년 동안 농민의 자유를 구속하고 군림하던 지주가 사라지고 국가구성원 모두가 근대국가의 일원으로 거듭날 수 있는 상향평준화가 단 시간 내에 이루어졌던 것이다.

결론적으로 토지개혁의 와중 속에서 기존의 많은 지주들은 자본가로 전환하지 못하고 몰락하였다. 김기원은 이러한 거대한 사회적인 재편성 과정에서 이들을 대신하여 식민지 시기에 경제적인 경험을 축적하고 있던 사람들이 나름의 수완을 발휘하여 새로운 자본가 계층으로 등장하였다고 지적한다. 즉, 그의 연구에 따르면 1950년대 자본가로 등장하게 되는 사람

804) 『서울신문』, 1950년 10월20일 「농림부 장관, 농지개혁을 계속 실시할 것이라는 담화를 발표」.

805) 김성호 (외), 『농지 개혁사 연구』, (서울: 한국농촌경제연구원, 1989), pp. 1034.

들 중에서 식민지 시기부터 해당 산업의 경영자나 기술자였던 사람들의 비율은 매우 낮았다. 이들은 격심한 인플레이션 아래에서 가격이 급락한 지가증권을 헐값에 대량으로 매수하여 그것을 귀속재산에 대한 불하대금으로 납입하여 경영권을 장악하여 이를 운영하거나 일제시기부터 해당 산업에 대한 기술을 가지고 있는 사람들이었다.⁸⁰⁶⁾

그렇다면, 다수의 한국 민주당 세력을 포함한 기존의 지주들을 대신하여 새로운 자본가계층으로 등장한 집단들은 과연 누구였을까? 지금까지 본 연구를 통해서 살펴본 바로는 북한에서 공산주의자들을 피해 월남한 이북 출신 집단들이 가장 유력하다. 기무라 미쓰히코(木村光彦)와 아베 게이 지(安部桂司)의 연구에 따르면 일본은 중국대륙 진출의 전초지로 북한 지역을 적극 활용하기 위해 일본 본토에서 최고로 우수한 기술자들과 경영자들을 파견하여 공업을 발달시켰다. 특히, 북한 지역의 경우에는 남한지역에 비해 상대적으로 일반 기업 근무자들이 많았고 전체 조선인 기술자들 중 일반기업에 근무하는 비율 역시 남한 지역에 비해 높았다. 그리고, 이는 북한 지역에 근대적 자본주의 경영기술과 기술을 이식시키는 결과를 초래하여 대부분의 고무 공장과 구두 공장이 조선인들에 의해 운영되고 있었다.⁸⁰⁷⁾

이렇게, 전술한 것처럼 중, 소 자작농 이상의 계급적 기반을 바탕으로 하고 있었던 이북 출신자들은 일제 시기부터 자본주의적 역량과 관료, 기술자로서의 경험을 축적할 수 있었고 기독교와 높은 교육수준을 배경을 바탕으로 미군정 시기부터 이미 고급 관료 직에 대거 진출해 있었다. 아울러, 이미 살펴본 것처럼 이들은 적산불하와 원조물자 배급 등을 통해 서북청년단 등의 동향 출신들을 지원해줄 수 있을 만큼 충분한 역량을 지니고 있었고 이들을 통해 월남한 사람들이 좌익세력들을 대신하여 미군정의 산업복구과정에 참여하게 되었다.⁸⁰⁸⁾

806)김기원. 『미군정기의 경제구조 : 귀속기업체의 처리와 노동자 자주관리운동을 중심으로』, (서울: 푸른산, 1990).

807)기무라 미쓰히코, 아베 게이 지 지음 ; 차문석, 박정진 옮김. 『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사 공업화』, (서울:미지북스, 2009).

808)국사편찬위원회, 전현수 역, 2004, 「1947년 7월17일」, pp. 98.

그리고, 미군정 시기부터 서북출신 갑부들의 재정적 후원을 받았던 이승만은 1948년 정부 수립 직후부터 이북 출신자들을 사회지도세력으로 적극 육성하고자 노력하였다. 남한 사회에 진입한지 얼마 되지 않은 이들은 기반이 부재하여 이승만에게 의존할 밖에 수 없었으므로 한국 민주당과 같은 경쟁세력이 될 수 없었다. 또, 이들은 공산주의에 대한 강한 적대감을 가지고 국방과 치안을 중심으로 한 거의 모든 분야에서 국가건설에 헌신적으로 매진하였기 때문에 이에 대한 보상을 제공하여 지속적인 충성심을 이끌어낼 필요가 있었다.

먼저, 이승만은 이북 출신의 이윤영을 초대 국무총리로 지명하였고 이를 통해 한국 민주당을 견제하는 세력을 육성하려는 이승만의 숨은 의도를 읽어낸 한국 민주당은 이윤영의 지역구에 입후보자를 내지 않아 그를 쉽게 당선시켰던 애초의 우호적인 태도를 바꾸어 그의 국무총리 임명을 국회에서 적극적으로 부결시켰다. 다음으로 이승만은 토지개혁을 통해 한국 민주당을 중심으로 한 기존의 지주세력을 붕괴시키고 새로운 자본가 계층을 육성하려는 노력을 적극적으로 기울였다. 즉, 당시 내각제 개헌안을 제출하여 강력한 정치적 경쟁세력으로 부상하게 된 민주 국민당을 재정적으로 뒷받침하고 있었던 지주 계층 대신 새로운 세력을 육성할 정치적인 필요성이 이승만에게 생기게 되었던 것이다. 그리고, 이를 통해 기존의 지주 계층들이 몰락하고 일제 시기부터 근대적인 자본주의 경영기술과 기술을 지니고 있었던 이북 출신자들이 새로운 자본가 계층으로 부상하게 됨으로써 세력균형이 유지되게 되어 이승만은 집정관적인 지배자로서의 위치를 공고히 할 수 있게 되었다.

6. 초등학교 국가의무교육

한편, 농지개혁은 교육에도 영향을 미쳤는데 농지개혁이 가져온 교육적 영향으로는 교육기관의 폭발적 증가와 이와 결합한 양질의 대규모 노동력 형성을 들 수 있다. 즉, 일제 시대와 미군정기라는 거대한 사회변동을

체험한 많은 농민들이 교육이 자식들에게 물려줄 수 있는 유일한 자산임을 인식하게 되었던 것이다. 농지개혁을 통해 전통적인 소작료로부터 해방된 농민들은 발생한 이익을 농업부분이 아닌 교육비와 같은 소비성 지출에 투입했는데, 그 이유는 농촌의 부모들이 자식의 대학 교육을 자식에게 물려줄 수 있는 가장 확실한 유산으로 판단했기 때문이었다.⁸⁰⁹⁾

박성진은 1949년 3월 16일 55차 국회 본회의에서 김병희 의원의 발언을 언급하면서 농지개혁의 문제가 교육의 평등권 차원에서의 접근과 연결되었음을 지적한다. 비록, 박성진은 이를 한국전쟁과 다시 결부시키고 있지만 이미 살펴본 것처럼 교육기관의 폭발적 증가와 일반 국민들의 교육열은 미군정시기부터 시작되고 있었다. 그리고, 농지개혁으로 인한 전 국민의 사회적 평준화라는 현상이 새로운 출발선상에 선 일반 국민들에게 계층 상승 이동을 위한 교육열의 폭발을 더욱 촉진시켰다.

한 사람이 3정보 정도의 농지를 갖지 않으면 교육시키는데 있어서 대단히 곤란하지 않느냐. 물론 이런 것은 긍정할 수 있습니다. 그러나 교육도 역시 어떤 특권 계급을 인정해가지고 어떤 한 계급에만 교육시키는 것이 몇몇한 일이라면 모르겠지만 우리는 모든 방면에 있어서 인민에게는 다같은 권리를 주어가고 있습니다. 더구나 교육에 있어서도 절대 균등이라고 하는 것을 우리는 잊어서는 안될 것입니다.⁸¹⁰⁾

예컨대 대한민국이 출범하였음에도 불구하고 국가의 구성원들은 아직 대한민국의 일원 이라는 정체성을 지니지 못했기 때문에 1948년의 정부 수립은 사법 상의 국가(Judicial State)에 불과할 수 있었다. 1945년 해방당시 한국의 문맹률은 78%에 달했고, 대학졸업자 역시 약 7500여명으로 전체 인구의 1%에 불과했다. 따라서, 교육은 대한민국의 국민이라는 정체성을 만들어 내기 위한 여러 가지 작업들의 가장 기초가 되는 중요한 부분이었다.

809) 박성진, 2010, pp. 283-289.

810) 『제2회 55차 국회 본 회의 국회 속기록』, 1949년 3월 16일,

건국 초기와 1950년대의 교육은 주어진 영토 범위 내의 주민을 대한민국국민으로 만들어가는 과정의 일환이었으며, 국가는 광범위한 학교교육, 언론과 선전홍보 대중 집회, 새로운 의식과 생활에 대한 강조를 통해서 국민으로의 재탄생을 요구하고 주입시키려 노력하였다. 실제로 당시 공보처는 정부의 시책과 방안, 법령들을 국민에게 널리 알림으로써 대한민국 건설에 자진 협력케 하고 국민의 준법정신과 의무 이행율을 높이려는 목적하에 『주보(週報)』를 창간하여⁸¹¹⁾ 국가시책이 말단에 까지 전달될 수 있도록 강조하고 있었던 형편이었다.⁸¹²⁾

따라서, 제1공화국의 문교부가 마련한 교육기본법과 학교교육법역시 기본적으로 이를 실현시키기 위해 민주주의 민족교육을 근본이념으로 한 교육제도 확립, 모든 계급을 막론하고 교육의 기회균등에 치중할 것, 과학, 실업, 사범교육에 치중할 것, 성인교육과 사회교육을 장려할 것 등을 핵심사항으로 하고 있었다.⁸¹³⁾ 특히, 제1공화국은 이미 정부수립 초기부터 임시정부가 강조하고 있었던 남녀교육 균등원칙과 교육기회 균등의 광범위한 구현을 표방하고 있었고⁸¹⁴⁾ 이는 1951년 광복절 기념사를 통해 이승만이 밝혔던 다음의 발언을 통해서도 드러난다.

이 정부는 일반 국민 각 개인의 정부입니다. 이 정부는 군주나 양반이나 혹은 다른 권력계급에 속하는 것은 아닙니다. 즉, 우리 남녀 빈부 유, 무식을 막론하고 우리 일반국민에게 속한 것입니다. 모든 국민은 같이 우리 헌법 밑에서는 평등한 권리를 가진 것입니다. 모든 정부 관리는 대통령 이하 다 같이 나라의 공복입니다. 그런 까닭으로 보통교육을 가장 중요히 여기는 바입니다. 사람마다 각각 배우며 자녀를 교육해야만 나라를 다스릴 줄 알고 복리를 보유할 수 있는 것입니다.⁸¹⁵⁾

또, 이미 민족교육의 중요성을 역설한 바 있었던 초대 문교부 장관

811)공보처, 「창간을 맞이하며」, 『주보 52호』, (서울: 공보처 출판국 편집과, 1950), pp. 2-4.

812)공보처, 「시국과 선전의 중요성」, 『주보 39호』, (서울: 공보처 출판국 편집과, 1949), pp. 27-31.

813) 『연합신문』, 1949년 2월 15일 「문교부, 교육기본법, 학교교육법의 내용을 확정」.

814) 『서울신문』, 1948년 9월9일 「학제개혁에 대한 논의 (1)-(3)」.

815) 『한국전란 2년지』, 1951년 8월 15일 「이승만 대통령, 8·15 기념사」, pp. 137-139.

안호상⁸¹⁶⁾ 역시 1948년 10월 국회 본 회의에서의 발언을 통해 계급과 빈부의 차별을 철폐하기 위한 방편의 일환으로 국민대다수에게 교육균등의 기회를 주기위해 기술교육, 과학교육에 중점을 두고 있으며 완전한 민족국가의 민족의식을 불어넣어주기 위한 교육균등이 필요하다고 역설하고 있었다.⁸¹⁷⁾ 나아가, 그는 1년 후인 1949년 11월 국회 본회의에서도 다음과 같이 임시정부의 이념이었던 홍익인간의 용어를 언급함으로써 제1공화국의 교육정책이 임시정부의 교육이념을 계승한 것임을 드러내고자 노력하고 있었다. 즉, 교육을 통해 국가건설과정에서 민족주의적 요소를 흡수하려고 시도하였던 것이다.

이 교육 법안이 문교사회위원회와 재야 권위 있는 교육가 간들의 완전합의에서 나온 가장 교육학적이며 철학적인 훌륭한 것이기 때문에 자고로부터 내려오는 가장 좋은 말인 홍익인간이란 문구를 절대적으로 넣어야 한다.⁸¹⁸⁾

한편, 이러한 분위기에 따라 1950년 6월1일부터 초등학교 의무교육 제도 실시를 통한 문맹퇴치와 한글전용 정책에 입각한 국민교육이 실시되었다. 이미 전술한 것처럼, 국가는 교육을 통해 문맹을 퇴치하여 문자해독이 가능한 인구를 증가시킴으로써 법률 성문화의 토대를 마련하고 국가권력에 대한 집단의식을 높임으로써 행정력을 증가시킬 수 있기 때문에 문맹퇴치와 한글 전용정책은 매우 중요한 의미를 지닌다. 또, 초등학교 의무교육제 역시 근대국가형성을 위해 매우 중요해서 미군정 시기부터 그 필요성이 제기되고 있었지만 각종 자원들의 한계와 조속한 미군철수를 위해 충분

816)안호상은 민족교육의 중요성을 역설하면서 “민족교육이라면 자본주의적 교육도 아니고 제국주의적 교육도 아니고 공산주의, 파쇼주의 혹은 독재정권 하에 교육도 아니고 민주주의적 교육이라는 것입니다” 라고 진술한 바 있었다. 『제1회 국회속기록 제82호』, 1948년 10월5일, 「안호상 문교부 장관, 제1회 82차 국회 본 회의에서 시정방침을 보고」, pp. 493-496.

817) 『제1회 국회속기록 제82호』, 1948년 10월5일 「안호상 문교부 장관, 제1회 82차 국회 본회의에서 시정방침을 보고」, pp. 493-496.

818) 『서울신문』, 1949년 11월4일 「제5회 31차 국회본회의, 교육 법안에 대한 안호상 문교부 장관의 답변을 청취」.

한 국가건설자금이 투입되지 못했기 때문에 시행되지 못하고 1952년 경에야 추진될 수 있다고 예상했던 정책을 제1공화국이 과감하게 추진한 것이다.

그리고, 이러한 조치들을 통해 전 국민에게 근대인의 정체성이 형성시킬 수 있는 의식이 통해 지속적으로 보급됨으로써 근대 민족국가로 발전할 수 있는 전환점이 마련되어졌던 것이다. 이미 1949년부터 안보 분야에서 예산이 필연적으로 증가되고 있는 상황에서도 기획처장 이순탁이 학교 및 사회교육제도에 있어서 의무 교육실시의 완성을 도모하고 교육의 기회균등을 기할 것을 강조하고 있었다.⁸¹⁹⁾

문교부는 이를 실현하기 위해 1946년의 인구표를 기초자료로 매년 실제 적령 아동 수를 산출⁸²⁰⁾하여 의무교육 완성 6개년 계획(1949-1956년)을 추진하였다. 아울러, 초등학교 의무교육 실시를 위해 재정적 어려움에도 불구하고 기초교육을 담당하고 있는 초등학교 교원들에게는 최대한 많은 봉급을 지불하여 사회적 지위를 보장하고자 하였다. 이는 민생 문제 해결책을 강구하기 위한 기본 통계 자료 작성을 위해 공보처 통계국과 조선은행 조사국이 실시한 공동조사에서 잘 드러나고 있는데 당시 봉급생활자 중 초등학교 교원의 월급이 상위권에 속하는 3위를 차지하고 있었다.⁸²¹⁾

이렇게, 이념적 권력자원을 앞세운 토지개혁은 경제적, 물적 자원의 증가 뿐 만 아니라 국민들의 교육열을 고무하고 초등학교 국가의무교육 실시의 기반을 마련해줌으로써 국가건설을 위한 인적자원 증가로도 이어지게 되었던 것이다. 그리고, 국민들이 교육을 통해 점차 국가권력을 빠르게 수용하게 됨으로써 행정력을 증가시키고 중앙집권화를 촉진시키는 효과 역시 발생하게 되었다.

819) 『서울신문』, 1949년 7월12일 「이순탁 기획처장, 4283년도 예산편성 방침을 발표」.

820) 『시정월보 제2호』, 1949년 3월10일 「문교부, 의무교육 완성 6개년 계획(1949~1956년)을 수립」, pp. 108~110.

821) 『경향신문』, 1949년 12월21일 「공보처와 조선은행, 생계비 조사를 위한 조사 요강을 마련」.

7. 중도파의 국가건설 참여

한편, 출범 초기 존립 자체가 위태로운 것으로 보였던 제1공화국이 국내, 외적인 위기를 극복하고 점차 국가의 모습을 갖추어 나가자 1948년 5월10일 제헌국회 선거 참여를 거부하였던 중도파 세력들 역시 점차 제1공화국의 국가건설에 참여하게 된다. 실제로, 이승만이 국회개회식 때 대한민국정부 법통 계승을 언급한데 대해 현재의원 형태로서는 대한민국 임시정부의 법통을 계승하는 아무 조건도 없다고 본다고 냉소적으로 반응했던 김구와 달리,⁸²²⁾ 대다수의 임시정부 출신 인사들과 중도파 인사들은 점차 대한민국의 건국을 현실로 받아들이고 적극적으로 참여하고자 하였다.

삼균주의의 주창자인 조소앙은 대한민국 건국과 참여에 관해 매우 긍정적이고 적극적인 입장이었다. 초대 국무총리 후보로 거론되고 있었던 그는 “대한민국의 일이라면 국무총리 아니라 소학교 교장이라도 하겠으며, 신정부가 수립되었다는 것만으로도 유쾌하다”고 밝힌바 있었다.⁸²³⁾ 나아가 그는 대한민국의 지위 및 건국강령 등에 대한 성명서 발표를 통해 제1공화국에의 참여를 거부하는 한국독립당을 탈당하여 신당을 추진함으로써 자신의 입장을 구체화 시켰다

서울에 있는 대한민국은 그 전신이 피 두루마기를 입은 3·1운동의 골격이며 5천년 독립민족의 적자이며, 민족진영의 최고 조직임을 이에 천명한다. 자신이 참가하지 않았다고 자당의 정책이 집행되지 못했으며 주권과 영토가 완성되지 못했다는 이유로 대한민국을 거부할 이유가 발견되지 않는 것이다. 따라서 입각된 인물론, 정책론을 초월하여 대한민국을 최고도로 발전케 할 의무가 규정되는 것이다.⁸²⁴⁾

822) 『서울신문』, 1948년 6월 8일 「이승만, 기자회견에서 대통령 중심제 및 임정계승 등 언급」.

823) 『조선일보』, 1948년 8월 10일 「김구·조소앙·안재홍, 정부수립 등에 대해 기자회견」.

824) 『서울신문』, 1948년 10월 13일 「조소앙, 대한민국의 지위 및 건국강령의 내용 등에 대해 성명서를 발표」.

또, 안재홍은 계속하여 남과 북이 하나로 통일된 단일 민족국가수립을 추진하면서도 점차 대한민국을 수용하고 앞으로의 미래를 제시하였다.

남한에 국한되어 있는 대한민국은 국제연합 다수국의 결의 지지에 의하여 차선적인 방책으로 수립되었고, 금후로 다수국의 승인 지지를 기하여 달성될 것이다. 그러나 그것보다도 남한에서나마 어떻게 대다수 민중의 신뢰와 지지를 받는 민주적인 정치가 점차적 실천됨에 토지와 산업경제의 제 기구가 어떠한 균등사회 공영국가에로 지향 건설하는가의 문제가 남아 있다.⁸²⁵⁾

이에 따라, 이미 5.10 제헌의회 국회의원 선거 당시에도 비공식적으로는 전국 각지의 민족자주연맹 소속 당원들에게 출마를 권유한바 있었던 김규식⁸²⁶⁾ 역시 1949년 3.1절 기념사를 통해서 남북협상에 의한 평화적인 남북통일정부 수립의 꿈을 주장하면서도 대한민국의 수립을 긍정적으로 받아들이게 되었다.

우리가 이제 기미운동 꼭 30주년 기념을 맞이하는 데 있어서 아직까지도 남북이 통일되지는 못한 남한만이라도 한국이 유엔 승인을 받은 것을 계기하여 금년 3.1절 기념은 과거 30년 간 기념식과는 완전히 다른 것이다. 즉 기념에 의식절차만을 경과하고 감상담과 희망의 조건만 말하며 만세 삼창이나 시위행렬로만 그치는 것이 아니라 명실상부한 실질 있는 기념일이 되어야 할 것이며 좋거나 언짢거나 각 개인의 마음에 맞거나 안 맞거나 우리나라 의 기쁨을 날리는 우리의 이 기념을 처음으로 맞이하는 것은 역사적으로나 현실적으로나 보아서 그 의의가 깊다 아니할 수 없다.⁸²⁷⁾

김규식의 연설이후 일주일이 지나자 김규식과 민족자주연맹을 함께 해왔던 백상규 등 20여명이 1949년 초에 민주 국민당에 합류함으로써 민족자주연맹의 미래에 대해서도 종래의 이상주의 정치로부터 차차 현실주의

825) 『한성일보』, 1948년 10월 17일 「<한민족의 진로 : 안재홍>」.

826) 김재명, 『한국 현대사의 비극: 중간파의 이상과 좌절』, (서울: 선인, 2003), pp. 83.

827) 『서울신문』, 1949년 3월 1일 「김규식 민족자주연맹 위원장, 3.1절 기념사에서 평화적 남북통일을 주장」.

로 전진하는 기색이 농후하다는 지적이 나오고 있었다.⁸²⁸⁾이에 따라, 이미 제헌의회 초기부터 이승만을 대신하여 김규식을 대통령 후보로 옹립하려고 하려고 했던 민주 국민당은 서상일을 통해 김규식에게 참여를 교섭하고 있었다.⁸²⁹⁾

결국, 1948년의 제헌의회선거를 거부했던 다수의 중도파들은 1950년 5월30일 실시된 제2대 국회의원 선거에서는 대부분 무소속으로 입후보하여 당선되는 성과를 보였다.⁸³⁰⁾ 특히, 삼균주의의 아버지인 조소앙은 전국 최다 득표로 당선되었는데 당시 조소앙의 경쟁자였던 조병옥에 따르면 조소앙이 선전한 이유는 임시정부 요인들이 집권을 못하고 있는 현실 속에서 임정요인으로써 해외에서 온갖 고초를 겪어가며 망명생활을 한 그에게 선거민들의 동정이 그에게 쏠렸기 때문이었다.⁸³¹⁾ 이렇게, 제2대 국회는 안재홍, 조소앙, 원세훈, 윤기섭, 오하영 등의 중도파 당선자들이 중도 무소속 세력을 이끌고 새로운 정치를 펼칠 것을 다짐하고 있는 분위기였다.

특히, 이는 여수, 순천 사건이후 이승만 정부가 전개한 국가안보에의 매진에 국민들이 적극적으로 참여하고 있었고 당시 전쟁발발설이 사회 전반에 유포되고 있었음에도 불구하고 나타난 결과였다. 즉, 대중들이 현실적인 생존을 위해 국가안보에 매진하는 대한민국을 지지하면서도 민족주의적 이상인 남북통일에의 꿈을 포기하지 않았던 것으로 국민들이 안정과 변혁을 동시에 추구하고 있었음을 보여주고 있었다. 예컨대, 국민들은 남한에서의 근대국가 건설이 필요하다는 사실을 현실적으로 인정하면서도 민족주의적 대의명분에 기초한 통일 민족국가 건설의 꿈 역시 여전히 단념하지 않고 있었던 것이다. 그리고, 이는

더 흥미로운 것은 제헌국회의원 중 재선된 국회의원은 전체 의원수의 15%에도 미달하는 31명에 불과했고,⁸³²⁾ 무소속 의원이 국회의 60%를

828) 『동아일보』, 1949년 3월9일 「남북통일을 지상목표로 민족진 통합 지향」.

829) 『연합신문』, 1949년 10월28일.

830)로빈슨. 1988. pp. 277-278.

831)조병옥, 1959. pp. 278-279.

832)이들 중에서도 서울에서 재선된 의원들은 광복군 총사령관 출신인 이청천과 역시 임시정부 출신인 신

점하는 126명으로 늘어난 제2대 국회의원 선거결과에 대해 당시의 많은 신문들이 이를 이승만에 대한 심판이 아닌 한국 민주당 세력들에 대한 심판으로 간주하고 있었다는 점이다. 그리고, 이러한 국민들의 생각은 선거 이전에도 한국 민주당 세력을 중심으로 민주 국민당이 추진하였던 내각제 개헌 추진 안에 대해서 국민의 72%가 반대하고 있다는 결과를 보여주었던 여론 조사를 통해서 이미 드러난 바 있었다.⁸³³⁾ 실제로 당시 이승만의 인기는 그다지 나쁘지 않았고 드럼 라이트 주한미국 특별 대표부 특사 대리는 1949년 3월28일 국무장관에게 보낸 전문에서 다음과 같이 보고하고 있었다.

불안정한 출범 이후 한국 정부는 현재 안정되고 있다. 내각은 상당히 강화되었으며, 비록 서구기준으로 볼 때는 낮은 수준이지만, 정부의 효율성은 점차 개선되고 있다. 이승만은 정부 내에서 여전히 지배력을 장악하고 있으며 취임 당시 받았던 대단한 인기를 얻고 있다. 상당히 행정부로부터 독립적인 위치에 놓여있음에도 불구하고, 국회는 여하한 위협이 닥칠 경우 이승만을 지원할 것으로 보인다.⁸³⁴⁾

즉, 대한청년단 출범과 토지개혁 과정 등을 통해 이미 중재자적인 집정관으로 기능하고 있었던 이승만이 제2대 국회의원 선거를 전후하여 중도세력 중심으로 재편되고 있었던 정국에서 다시금 그 역할을 발휘하고 있었던 것이다. 이에 따라 많은 언론들이 중도와 세력과 이승만 세력 간 연대에 의해 새로운 정치가 펼쳐질 것을 열망하고 있었고 조소앙, 원세훈 등의 많은 중도와 세력의 중진들이 이승만을 지지하며 사실상의 여당으로 기능하고 있었던 대한국민당과의 합당이나 입당절차를 추진하고 있었다.

먼저 조소앙이 이끌던 사회당은 대한국민당과의 구체적인 합당 절차를 놓고 상당한 진전을 보이고 있었고, 농민당을 이끌고 있던 원세훈 역

의회 뿐이었다.

833) 『연합신문』, 1950년 3월10일.

834) *FRUS* 1949, 1949년 3월 28일 (2급 비밀, 308호), 「드럼라이트 주한미국특별대표부 특사대리가 한국의 현 상황에 대해 국무장관에게 보내는 전문」, pp. 979~980.

시 농민당을 해체하고 김규식의 민족자주연맹에서 탈퇴할 의사를 언론을 통해 비추고 있었다.⁸³⁵⁾ 또, 대한국민당은 중도파의 안재홍, 윤기섭 등에 대해서도 입당교섭을 벌이고 있었는데, 그 담당자는 이승만의 비서로 초대 내무장관이었던 윤치영 이었다. 그런데, 그는 1927년 이승만에게 보낸 편지에서 이승만을 프랑스의 나폴레옹, 이탈리아의 무솔리니, 터키의 케말 파샤 등에 비견하며 ‘집정관 겸 천황 겸 대통령의 지위와 권력을 갖춘 지도자가 되라’고 권고하고 국부(國父)로서 건국방략을 구체적으로 제시해 줄 것을 요청했었던 인물이었다.⁸³⁶⁾

이승만 역시 자신이 지방 유세 중 중도파를 뽑지 말라고 호소했던 것은 그들의 선출을 반대한 것이 아니라 다만 대통령으로써의 의사를 표시한 것으로 이들의 출마자체가 대한민국 정부를 지지한다는 것이며 이들이 민의에 의해 당선된 이상 앞으로 서로 잘 협력해나갈 수 있을 것이라고 밝혔다. 제헌의회 말기부터 민주국민당이 발의한 내각제 개헌안에 시달리고 있었던 이승만은 이를 저지하기 위해서 최대 정파로 급부상한 중도파 세력과 제휴를 추진할 수 밖에 없었다. 즉, 민주국민당 소속 서상일 의원 외 78명의원의 제안으로 국회에 내각책임제 개헌안이 제출되자 이승만은 이를 적극적으로 반대하였으며,⁸³⁷⁾ 부결된 이후에도 내각책임제에 대한 반대 의견을 재차 밝혔었기⁸³⁸⁾ 때문에 민주국민당에 대항할 세력이 필요했던 것이다.

한편, 상해 임시정부 시절부터 이승만에게 사실상의 집정관의 위치를 권유했었던 조소앙과 이승만 간의 친밀한 관계⁸³⁹⁾를 차치하고라도, 이

835) 『서울신문』, 1950년 6월 8일 「대한국민당과 사회당의 합당 교섭」.

836) 유영익, 『이승만 동문 서한집 상』, (서울: 연세대학교 출판부, 2009). pp. 31-32.

837) 『동아일보』 1950년 2월 7일 「이승만 대통령, 헌법 개정 반대한다는 의견서를 국회 개헌안과 함께 공고」.

838) 『서울신문』, 1950년 3월 15일 「이승만 대통령, 개헌안 부결에 대해 담화를 발표」.

839) 조소앙은 상해 임시정부가 대통령 이승만을 탄핵·면직하고 두 달이 지난 시점인 1925년 5월 16일 이승만에게 보낸 편지에서 대한 무력 쿠데타를 권유하고 있었다. 그는 또 다른 방안으로 하와이에서 임시 의정원을 소집해 새 정부를 조직하자는 급진적인 '권력 만회 구상'을 제안하기도 했다. 유영익, 『이승만 동문 서한집 하』, (서울: 연세대학교 출판부, 2009). pp. 312-313.

승만을 적극 지지하였었던 대한국민당의 정강들 역시 “정치, 경제, 교육 등 각 방면에 있어 국민균등의 복리증진을 기한다”고 밝힘으로써 삼균주의의 강령을 접목시키고 있었다. 이른바 일민주의에 기초한 대한국민당의 선거전술 역시 “일민주주의의 기치 하에 정치적, 사회적 균등사회를 건설한다는 슬로건으로써 정부시책에 협력하고 있는 국민대중의 심리를 자극하는 것”이었다.⁸⁴⁰⁾

이미 제2대 국회의원 선거 전 부터 배은희, 신흥우 등을 통해 중도우파, 진보 계열인 사회당의 조소앙, 신생회의 안재홍, 대한노동당의 이훈구, 명제세 등과 평민당이라는 이름으로 정당을 결성하기로 합의를 본 적이 있었던 대한 국민당은⁸⁴¹⁾ 조봉암, 윤석구, 김웅진, 김명동, 황두연, 조옥현, 이인 등의 중도, 진보 계열 성향 의원들이 포진되어 있었고 당시에서도 “정치, 경제, 교육 등 각 방면에 있어 국민균등의 복리증진을 기한다.”고 강조하고 있었다.⁸⁴²⁾ 즉, 이들은 이승만이라는 중재자적인 집정관을 중심으로 임시정부의 이념이었던 삼균주의를 흡수하여 이를 이념적 권력자원으로 삼음으로써 국민들의 국가건설에의 참여를 촉진시키려고 하였던 것이다.

한편, 한국 민주당계 의원들의 대거 낙선 후 신익희, 이청천 등이 지도부를 이끌고 있었던 민주 국민당⁸⁴³⁾ 역시 김규식의 영입을 적극적으로 모색하면서 여당 격인 대한국민당과 차기 국회 내에서 반공 블록을 형성할 것을 논의하게⁸⁴⁴⁾됨으로써 대한민국의 국가건설에 적극적으로 참여하여 정국의 주역으로 부상하게 된 중도와 세력과 여, 야의 대한국민당, 민

840) 『서울신문』, 1950년 5월15일 「각 당의 선거운동 전략」.

841) 『서울신문』, 1949년 12월 23일 「대한민국당. 사회당. 대한노동당. 신생회, 평민당 결성에 잠정합의」.

842) 『자유신문』, 1948년 10월10일 「대한국민당 발기회, 위원장을 선출하고 정강을 결정」.

843) 한국 민주당과 통합하였지만 지도부의 상당수를 임시정부 출신 인사로 내세웠던 민주국민당 역시 그 정강에서 1. 경제적 기회 균등을 원칙으로 민족 자주경제의 수립을 기하고, 2. 교육 및 보건의 기회 균등, 3. 8시간 노동제, 최저 임금제의 원칙 확립, 4. 철도, 기타 교통기관, 통신 기관의 국영 또는 국가관리, 5. 농민본위의 토지분배의 조속실시, 6. 실업보험 및 기타 사회 보험 제도의 실시 등의 항목을 통해 삼균주의의 계승과 임시정부로부터의 영향을 분명히 하고 있다.

844) 『서울신문』, 1950년 6월 8일 「대한국민당과 사회당의 합당 교섭」.

주 국민당 세력들 간 세력균등을 이승만이 중재하고 있는 입장이었다. 실제로, 대한 국민당은 이미 선거 이전부터 모든 정당 단체가 간판을 떼고 일거에 여당적인 대 정권을 실현하자고 제의했었고⁸⁴⁵⁾ 이승만이 중재한 정치 세력들 간의 권력균등이 당시 사람들에게 임시정부의 이념이었던 삼균주의와 교묘히 연결되어 인식됨으로써 정당화되었던 것이다. 즉, 임시정부가 귀국한 직후인 1948년 12월에 『자유신문』이 게재한 다음의 기사는 임시정부의 정치를 일종의 세력균등으로 인식하고 있었던 대한 일반인들의 생각을 반영하고 있다.

임시정부는 현재에 있어 사상적으로만 아니라 사실상으로 혁명적 사상의 3세력의 합동이다. 그러므로 우리는 이것을 지지하는 동시에 세력의 균등을 요구한다.⁸⁴⁶⁾

따라서, 일민주의라는 용어 자체가 모든 정파를 자신 중심으로 결집시키려는 이승만의 비책에 불과할 뿐이며⁸⁴⁷⁾ 대한국민당 역시 일민주의만 유일 신봉으로 모셔놓은 외에는 당 정책에 대하여 아무런 발표도 없는 이승만 대통령의 어용기관이라는 비판을 받고 있었다.⁸⁴⁸⁾ 그러나, 어쨌든 이른바 ‘순치된 여야관계’가 전개되는 상황이 야기되었으며 이는 다음과 같은 배경들로 인해 가능했다.

먼저, 해방 이전부터 흥업구락부를 통해 우파와 민족주의 좌파 모두와 광범위한 연계를 맺고 있었던 이승만은 태평양 전쟁 기 단파방송 사건을 통해 민족 전체를 아우를 수 있는 최고의 지도자로서의 명성과 지명도를 공고히 하고 있었고⁸⁴⁹⁾ 이는 대한민국 건국을 통해 확고해졌다. 따라서, 당시 한국 민주당에서 민주 국민당으로 이어지는 보수 야당 세력⁸⁵⁰⁾이나

845) 『한성일보』, 1950년 1월21일 「신당운동, 개헌작업을 둘러싼 정치계의 동향」.

846) 『자유신문』, 1945년 12월 27일 「자유사회 건설 자 연맹, 시국수습대책 결의 발표」.

847) 『주간서울』, 1949년 1월1일 「신년 정국의 동향과 전망」.

848) 『대동신문』 1949년 1월13일 「내외정평: 개헌운동과 정당, 각파 세력의 동향주목 (1)-(2)」.

849) 정병준, 2005.

850) 민주 국민당의 신익희는 일민주의가 루소의 천부인권설에 공명한 이승만이 제창한 것으로 민족은 하나

중도세력의 지도자들⁸⁵¹⁾역시 모두 한때라도 이승만과 밀월관계를 가졌었고 그들의 야당으로의 변신 역시 이승만으로부터의 소외에서 비롯되는 것이었던 만큼 이승만의 권위자체를 의심하는 야당 세력은 거의 없었다.

다음으로 농지개혁은 기존의 지배 엘리트 구조를 근본적으로 변화시키는 계기가 되어 기존의 지주계급이 거의 몰락한 가운데 이승만에 대한 가장 조직적인 반대세력이었던 한국 민주당과 민주 국민당 등 야당의 정치적 능력도 한동안 제한적일 수밖에 없었다. 그리고, 이는 반공 이데올로기의 성장과 결합하여 한동안 이승만의 독주를 가능케 하는 정치공백상황을 야기했다.⁸⁵²⁾

8. 국가성의 획득과 기획처

이렇게 점차 제1공화국이 안정화되어 감에 따라 국가내부의 자발적인 발전의 측면 역시 나타나기 시작하였다. 특히 기획처장 이순탁과 그가 거느리고 있었던 기획처의 중도파 관료들에 의해 아직 근대국가의 초기 단계에 머무르고 있던 대한민국이 근대국가 발전의 거의 최종단계인 ‘지식국가’로서의 면모를 보여주고 재난구호와 토지개혁, 자립재정의 기틀을 마련하고 있었다.

지금의 경제기획원의 전신에 해당하는 기획처는 과도정부로부터 과도정부 중앙경제위원, 중앙물자 행정처, 중앙 물가 행정처, 재무부, 사계국(국가의 재정에 관한 사무 담당)과 중앙 관재처를 안수하였다. 기획처는

뿐이며 모든 정치는 백성을 위한 전부임을 표방한다고 적극 옹호했었다. 『서울신문』, 1949년 1월11일 「신익희 국회의장, 대한국민당 개성시당부 결성식에서 정계 통합 등에 대해 기자와 문답」.

851)안재홍은 일민주의 정강의 평민당이 아직 말로만 행해지는 논의의 단계를 벗어나지 못하였지만 결합구국운동으로서 민족진영 협동단결의 첫 걸음이 될 수 있다고 진술했다. 『한성일보』, 1950년 1월1일 「안재홍, 1950년 신년 연두담화를 발표」. 또, 임시정부 정통 론을 끝까지 고수하였었던 사회당의 조직부장 백홍균은 민족진영 대단결과 민족주의 강화를 목표로 사회당을 탈당하고 대한국민당에 입당하였다. 『서울신문』, 1950년 1월18일, 「백홍균 사회당 조직부장, 사회당을 탈당하고 대한국민당에 입당」.

852)서주석. 2008. pp. 141-142.

이를 토대로 비서실, 예산국, 경제기획국, 물동 계획국, 물가 계획국과 임시 관재국을 두고 정부의 예산과 결산, 국가경제에 관한 종합적 계획의 수립, 물가수급과 물가정책의 종합적 계획의 수립에 관한 사무를 담당하였다.⁸⁵³⁾

그동안 기존연구에서는 1948년 이후 기획업무를 담당하고 있었던 기획처장이 장관급보다 하급직이었고 권한도 적었다고 기술하고 있었다.⁸⁵⁴⁾ 하지만, 실제로 기획처장을 하던 인물이 상공부 장관으로 영전되거나 상공부 장관을 하던 인물이 기획처장을 역임하는 경우도 많았던 것에 알 수 있듯이 기획처는 제1공화국 초기에 많은 역할을 담당하고 있었던 중요성이 매우 높은 기관이었다.

박성진은 제헌헌법에 내포된 계획경제와 경제통제 실현의 정신을 실현하기 위해서는 합리적이고 치밀한 계획 하에 강력한 행정력을 발휘할 수 있는 행정기구가 필요했는데, 1948년 7월17일 제정된 정부 조직법을 통해 설치된 기획처가 바로 그 기구였다고 지적한다. 또, 초대 기획처장으로 임명된 이순탁은 당시 그 누구보다 제헌헌법을 잘 이해하는 인물이었고, 자유주의 경제정책으로는 당면과제를 해결 할 수 없으므로 국가의 종합적 계획수립이 필요하다는 입장을 견지하고 있었으므로 당시 기획처는 생산과 분배를 계획경제체로 운영하고자 하는 중간파의 의사를 대변하는 기관이었다는 것이다.⁸⁵⁵⁾

실제로, 이순탁은 미군정 시절부터 한민당을 탈당해 좌, 우 합작의 중도노선을 견지하면서 관선 과도입법의원으로써 토지개혁을 주도했으며 제1공화국 출범 직후에는 토지의 점진불하를 주장하며 연평균 수확량의 200%를 매년 20%씩 10년에 걸쳐 상환하는 유상몰수, 유상분배의 농지개혁 법안을 마련한 장본인이었다. 또, 그는 미군정 시기의 방만한 자유경제 추진이 우리 실정에 맞지 않아 계획경제가 필요하며 대한민국의 헌법에는

853) 『서울신문』, 1948년 10월 8일 「이순탁 기획처장, 과도정부로부터의 사무인계 진행상황을 발표」.

854) 박종철, 「원조와 수입대체산업, 농업정책」, 한배호 편, 2008, pp. 444.

855) 박성진, 2010. pp. 377-378.

경제면에 있어서의 계획경제의 취지가 충분히 나타나고 있다고 생각하고 있었다.

대한민국의 헌법은 그 정신에 있어서나 그 표현에 있어서나 경제면을 살필 때에는 계획성이 있는 것을 충분히 찾아볼 수가 있다. 즉, 그 정신에 있어서는 ‘경제생활의 균등한 향상’을 지향하였고, 그 구체적 표현에 있어서는 ‘대한민국은 경제조정의 의무’가 있으며(제5조 참조) ‘대한민국의 경제 질서는 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족할 수 있게 하는 사회 정의의 실현과 균형 있는 국민경제의 발전을 기함을 기본으로 삼는다’(제84조 참조) 등등이 그것들이며 제85조·86조·87조 등은 경제적 질서에 있어서 가장 기본된 것을 더 구체적으로 거시(擧示)한 것이다. 요컨대 헌법은 국민의 경제생활의 균등한 향상을 위하여 정부는 경제조정의 의무가 있으며 국민의 근본생활이 충족되도록 해야 하며 균형있는 국민생활의 발전을 기하여야 한다.

그러므로 이를 위하여 정부는 경제정책을 계획성 있는 자유와 계획성 있는 통제주의에 두어야 할 것인데 이상하게도 각 부처는 헌법의 해석을 구구히 하며 횡적으로나 종적으로나 통일성과 획일성을 결(缺)하여 최고 방침도 때로는 수행 상 약간 왜곡과 물이해가 있었던 것이 사실이었다. 뿐만 아니라 심지어는 국내의 실정을 파악치 못하고 혹은 개념적으로 방만한 자유경제를 동경하며 혹은 그들 정책에 실현하려고 하는 노력도 엿볼 수가 있었다. 또는 그것을 극력 지지하는 인사들도 있다. 원래 헌법이 가르치는 바를 한번 무시한다고 하더라도 과거 일제 시대의 계획성 있던 강력한 통제와 미군정 시대의 계획성 없던 약화된 통제의 뒤를 이은 우리나라 경제 질서가 방만한 자유로 복귀하려면 여러 가지 선행 조건이 요구되는데 즉 생산요구 급(及) 원료획득의 자유, 권력획득의 자유, 외국무역의 자유, 자금획득의 자유 등이 적더라도 보장되어야만 할 것인데 금일 우리 나라 실정으로는 아직도 그 조건들이 갖추어 있지 않는 것은 주지하는 바인즉 방만한 자유경제에의 복귀는 아직도 시기가 이르다고 아니할 수 없다.

이는 하여간에 당면한 금차 발표된 정부의 경제안정 15원칙은 당연한 긴급조치라고 할 수가 있으니 그것은 우리 나라 경제적 현실에 적합한 정부의 종합적 통일적·획일적·계획성 있는 통제정책이 비로소 선 것을 의미하는 것이다. 따라서 각 부처는 비로소 과거의 구구한 이념과 해택과 방침이 통일되어서 자아적 소견과 할거(割據)적 태도가 방기(放棄)되어 종적으로 횡적으로 한 목표를 향하여 강력히 협조 추진하지 아니치 못할 절호의 시기를 당하였다고 할 수 있고 또 그대로만 추진되

면 인플레이 극복 내지 국민경제의 안정은 가기(可期)할 수 있으나 요는 그 추진하는 방법 여하에 달린 것이니 예컨대 통화의 최고 발행제를 견지하려면 적더라도 예산 면에 있어서 경상 급(及) 임시비에 한번 균형을 맞춘 이상 어떠한 일이 있더라도 원칙으로 재원이 확보되지 아니한 이상 추가예산을 허여(許與)치 아니해야 하며, 생활의 증진을 도모하기 위한 최대의 정밀한 계획 하에 산업자금을 고려해서 차질이 없게 하여 최고발행고를 책정하되 예정대로 가면 물가의 변동은 보아서 골준(滑準)방법을 취해야 할 것이다.⁸⁵⁶⁾

제1공화국 초기 정부 기구에서 하급관료들은 미군정 소속 직원들이 대부분 등용되었지만, 국. 과장급의 경우 장관 의중에 따라 구성되었는데 이는 1949년 8월 제정된 ‘국가공무원법’이 장관 등의 인사권자에게 2급부터 5급 공무원의 임용에 관해 거의 무제한적인 재량권을 부여하고 있었으므로⁸⁵⁷⁾ 기획처와 같은 신설기구의 경우는 대부분 처장의 의중에 따라 결정되었다.

기획처와 이순탁의 공헌은 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 첫째, 기획처가 기초한 연20% 10년 상환을 주장한 농지개혁 법안은 강력한 농지개혁을 주장한 서상일, 조현영 의원 등이 중심이 되어 기초한 산업분과위원회 안의 중심이 되었다.⁸⁵⁸⁾ 둘째, 기획처는 제1공화국이 취약국가의 한계를 극복하고 단 1년 만에 흑자재정을 기록할 수 있도록 예산을 편성하였고,⁸⁵⁹⁾ 미국은 이를 높이 평가하여 대규모 대한원조를 중단하지 않고 계속 제공하였다. 셋째, 기획처는 48년 10월 여수, 순천 사건 당시 단 시간 내에 복구가 가능할 수 있도록 정확한 피해규모를 파악하고 예산을 편

856) 『경향신문』, 1950년 3월 17일 「경제안정 15원칙에 요망재정: 이순탁」.

857) 『중앙일보』, 1982년 3월31일 「중앙청(7): 초대내각(2)>」.

858) 『서울신문』, 1949년 3월 9일.

859) 이순탁에 따르면 1949년의 예산편성 방침은 국방과 치안, 동력확충, 식량증산, 조림사업, 의무교육 및 전제민 구호사업에 치중되어 있었다. 따라서 최대한의 경비절약을 통해 국민의 부담을 경감시키기 위해 노력했음에도 불구하고 신흥국가로서의 복구 건축 사업이 너무 많아 적자재정이 불가피 했었다. 하지만 1950년도 예산은 국가 관업 사업의 중요부문인 교통, 전매, 체신사업 등을 일반 회계로부터 분리 독립시켜서 특별회계로 편성함으로써 각 사업의 특수성을 살리면서 사업자체의 수지 균형이 맞도록 꾀하였다는 것이다. 『서울신문』, 1949년 7월12일 「이순탁 기획처장, 4283년도 예산편성 방침을 발표」.

성 하였다.⁸⁶⁰⁾ 넷째, 장기적인 경제 부흥을 추진하기 위한 한국 최초의 경제개발 계획이 기획처장 이순탁이 위원장을 맡고 있었던 경제기획위원회에 의해 입안되어졌다. ⁸⁶¹⁾ 전술한 것처럼 이순탁은 미군정 시기의 방만한 자유경제 추진은 우리 실정에 맞지 않아 계획경제가 필요하고 대한민국의 헌법에는 경제면에 있어서의 계획경제의 취지가 충분히 나타나고 있다고 지적하였는데,⁸⁶²⁾ 한국경제의 특징인 정부에 의한 통제와 경제계획 수립구상이 이미 이순탁의 시기에서부터 나타나고 있었다.

1950년 6월25일 한국전쟁이 발생하기 직전 예산이 균형을 이루고 세입이 증가하였으며 외환이 안정되는 가운데 한국의 경제 전망은 바람직한 전환점을 맞이하고 있었다.⁸⁶³⁾ 1950년 4월1일부터 6월25일 전까지의 예산집행 실적은 유례없는 1천 6백만 원의 흑자를 보게 되었으며, 이에 따라 통화량도 점차 축소되고 물가도 보합상태를 유지하고 있었다.⁸⁶⁴⁾ 이렇게 미군의 완전 철수 후에는 쉽게 무너질 거 같았던 제1공화국은 미국의 지원이 기대에 훨씬 못 미쳤음에도 불구하고 경제의 부분적 회복과 더불어 1950년 4월1일부터 한국전쟁 발발 전까지 유례없는 1천 6백만 원의 흑자를 기록하여 균형 재정을 실현하는 등 한계 속에서 점차 국가성을 획득해 나가고 있었다.⁸⁶⁵⁾

1950년 6월19일 자 미국 중앙정보부 보고서 역시 1950년 4월까지 한국이 중국과 달리 재빨리 경제상황을 개선시켰고 안정된 정부, 충성스러운 군대를 가지게 됨으로써 소련의 팽창주의에 대한 트루먼 독트린의 저항이 희망이 없는 것이 아님을 증명했다고 보고하고 있었다.⁸⁶⁶⁾

860) 「제2회 국회속기록 제13호」, 1949년 1월 25일 「이윤영 사회부장관, 여순사건·제주사건 피해·구호상황에 대해 제2회 13차 국회본회의에서 보고」, pp. 243-245.

861) 『조선중앙일보』, 1949년 2월 6일 「이순탁 기획처장, 경제위원회 발족에 관한 담화를 발표」.

862) 『경향신문』, 1950년 3월 17일 「경제안정 15원칙에 요망제정: 이순탁」.

863) 맥도널드, 2001. pp. 376.

864) 김명윤, 1971, pp. 54-55.

865) 서주석, 2008. pp. 99-100.

866) *Central Intelligence Agency Report*, June, 19, 1950, "Current Capabilities of the Northern Korean Regime,"; *DNSA(Declassified National Security Archive)*.

VI. 결론

지금까지의 기술들을 종합하여 보면 36 년간의 일본 제국주의의 지배를 경험한 직후였던 미군정기와 제1공화국 시기의 한국의 경우 인적, 물적, 경제적 자원 등의 국가건설을 위한 모든 자원이 턱없이 부족하였다. 또, 미국이 1947년 7월까지 소련과의 협상을 통한 미군 철수에 집중하여 소련에 비해 적극적으로 국가건설에 임하지 않아 미군정 시기부터 모든 자원이 부족하고 원시적 취약성을 지니는 취약국가로 형성되었다. 이에 비해 북한의 경우 해방직후부터 소련이 신속하게 국가건설을 지원하고 있었으므로 이미 국제정치적으로도 냉전 상황이 전개되고 있었다. 따라서, 미군정 역시 1947년 이전부터 부일 경찰과 관료들을 투입하는 한편 1947년부터는 경제 원조를 증가시키므로써 이를 개선하고자 하였으나 공산당은 이러한 미군정의 노력들이 반 민족주의적 성격을 지니고 있다고 비판하면서 폭력투쟁을 전개하였다.

그리고, 이렇게 미군정기에 시작된 취약국가로써의 현실은 대한민국이 수립된 이후에도 새롭게 반복되어 이어짐으로써 지속될 수 밖에 없었다. 즉, 여전히 물적, 경제적 자원의 취약성이 이어지는 가운데 갑작스럽게 1년도 안 되는 빠른 기간 동안 대한민국의 건설이 결정되어 분단국가로의 고착화를 우려한 중도파 세력들이 국가건설을 반대함으로써 국가탄생 단계에서부터 민족주의를 충분히 흡수하지 못하였다. 한편, 이러한 사실은 좌익 세력들에 의해 대한민국이 반 민족주의적인 국가건설을 진행하고 있다는 비난의 구실이 되었으므로 취약국가의 현실이 반복되고 얹혀 들어가는 결과로 이어지게 되었다.

따라서, 대한민국은 국가건설 초기 단계에서부터 다음과 같은 노력을 기울임으로써 민족주의적인 취약성을 비롯한 취약국가의 한계를 극복하고 좌파의 도전을 물리치기 위해 노력하였다. 먼저, 이승만이라는 국민들로부터 최고의 인정을 받은 지도자를 대통령으로 선출하였으며 미국이라는 선진국의 후원을 획득하여 사법체계와 헌법, 국회, 선거와 민주주의 등 민

족국가의 핵심적 요건을 제도적으로 갖추었다. 아울러, 국민들을 대, 내외적으로 보호하기 위해 폭력을 독점하는 치안과 국방, 그리고, 국가를 운영할 수 있는 관료조직을 만들어 나갔다. 또, 대한민국이라는 국호와 제헌헌법 등 임시정부의 상징과 제도를 계승함으로써 임시정부의 상징적 정통성을 얻기 위해 노력하였으며 반민족특별위원회를 통해 친일과 청산을 시도하는 한편 토지개혁을 통해 평등을 추구하는 민족사회의 조건을 갖추었다.

그리고, 이를 통해 대한민국은 취약한 자원들의 조건을 점차 개선시키면서 국가붕괴를 면하고 중도파들의 참여를 이끌어냄으로써 점차 근대국가로써의 성격을 획득해나가고 있었다. 그러나, 그 중간마다 소련과 북한, 내부 공산주의자들의 끊임없는 위협으로 인해 국가안보의 위기가 반복됨으로써 국가건설과정에서 민족주의를 충분히 흡수하지 못하고 각 시기마다 새로운 자원들의 조건이 훼손되는 결과가 초래되었다. 즉, 전 단계에서 가장 시급한 자원의 취약성을 개선시키면 다음단계에서는 다른 자원의 조건이 손상되어 악순환이 반복되는 상황이 각 단계마다 연쇄적으로 발생하여 취약국가의 상태가 지속되었던 것이다. 이러한 상황을 일곱 개의 시기로 나누어 요약하여 보면 다음의 표 VI-1)과 같다.

	시기	자원상태
제1단계	1945년 9월-1946년 8월	(인적, 물적, 경제, 국제정치자원↓) (이념자원↑)
제2단계	1946년 9월-1947년 7월	(인적, 물적, 경제 자원↑) (이념적, 국제정치 자원↓)
제3단계	1947년 7월-1948년 8월	(물적, 경제자원↑) (인적, 이념, 국제정치 자원↓)
제4단계	1948년 8월-1948년 10월	(인적, 물적, 경제, 이념, 국제정치자원↑)
제5단계	1948년 10월-1949년 2월	(인적, 물적, 경제자원↓) (이념, 국제정치자원↓)
제6단계	1949년 2월-1949년 10월	(인적, 물적, 경제, 이념, 국제정치자원↓)
제7단계	1949년 10월-1950년 6월	(인적, 물적, 경제, 이념 자원↑) (국제정치자원↓)

표VI-1) 취약국가 형성의 7단계

그리고, 다음의 표 VI-2)는 취약국가형성의 7단계 동안 발생한 주요 사건들과 자원변화의 핵심내용들만을 간추려서 정리한 것이다.

	시기	내용
제1단계	1945년 9월-1946년 8월	1.해방 직후 모든 분야의 자원을 책임지고 있었던 일본의 철수로 인해 혼란이 극심해짐. 2. 또, 소련이 북한에서의 국가건설에 박차를 가하였던 것에 비해

		<p>소련과의 협상을 통한 조속한 철수에 집착했던 미국이 충분한 자원을 투입하지 않음으로 인해서 통일 민족국가를 이루고자 하는 열망으로 인해 상승한 이념적 자원을 제외한 모든 자원의 조건이 최악의 상태에 이르게 됨.</p> <p>(인적, 물적, 경제, 국제정치자원↓)</p> <p>3. 한편, 전체적인 자원투입의 부족으로 인해 부패가 발생함으로써 이념 자원 역시 크게 상승하지 못함.</p> <p>(이념자원↑)</p>
제2단계	1946년 9월-1947년 7월	<p>1. 미국의 원조 증가로 1947년 초 무렵부터 물적, 경제적 자원의 조건이 향상되기 시작함.</p> <p>(물적, 경제자원↑)</p> <p>2. 소련의 지원을 받은 좌익세력이 폭력투쟁을 시작하여 좌, 우익의 갈등이 본격화 됨으로써 이념자원과 국제정치</p>

		<p>자원의 조건이 악화되기 시작함.</p> <p>(이념자원, 국제정치자원↓)</p> <p>3. 미국이 부일 관료들을 총동원하여 국가기구의 형식적인 틀을 갖추고 중국에 머무르고 있었던 이범석, 지청천 등의 임시정부 출신 인사들이 귀국하여 청년단을 조직함으로써 인적 자원의 조건은 향상됨 (인적자원↑)</p> <p>4. 제6단계와 함께 7개의 단계 중 가장 불안정 적이었던 시기로 최 취약국가의 단계인 국가붕괴나 파탄국가로 진행될 수 있었던 시기</p>
제3단계	1947년 7월-1948년 8월	<p>1. 미국의 원조 증가로 좌익세력들의 파업전개와 폭력행사에도 불구하고 물적, 경제적 자원의 조건이 향상됨 (물적, 경제자원↑)</p> <p>2. 미국과 소련의 갈등이 본격화 되어 남과 북에 2개의 단독정부 수립이</p>

		<p>기정사실 화 됨으로써 국제정치자원의 조건이 악화됨.</p> <p>3. 단독정부 수립과 통일 민족국가 수립을 놓고 우파 내부의 의견이 분열되고 소련과 북한이 미국의 지원 하에 부일 관료들을 기용하여 반민족주의적인 국가를 건설하고 있다는 민족주의적인 이념 공세를 개시함으로써 이념자원의 조건이 훼손됨.</p> <p>4. 38도선을 중심으로 남과 북이 충돌하기 시작하고 북한의 민족주의적 이념공세에 서북 청년단원과 경찰, 관리들이 국가의 취약성을 인식하고 전제적 권력을 국민들에게 행사함으로써 제주 4.3사태가 악화됨. (인적 자원, 국제정치 자원, 이념자원↓)</p>
제4단계	1948년 8월-1948년 10월	<p>1. 미국의 지원이 계속 상승하여 물적, 경제 자원의 조건이 향상되던</p>

		<p>시기(물적, 경제자원↑)</p> <p>2. 일부 임시정부 세력과 중도파가 정부에 참여하고 제헌헌법, 반 민족특별위원회법 추진 등을 통해 국가건설에 관한 민족주의적 요구를 충족시킴으로써 제3단계에 비해 인적, 이념자원의 조건이 개선된 시기(인적, 이념자원↑)</p> <p>3. 국제연합의 승인을 얻음으로써 국제정치자원의 조건 역시 향상됨(국제정치자원↑)</p> <p>4. 제 7단계와 함께 7단계의 시기 중 상대적으로 가장 안정적이었던 시기</p>
제5단계	1948년 10월-1949년 2월	<p>1. 남한 빨치산세력이 이끄는 게릴라 부대와 북한이 파견한 유격대 부대와 본격적인 비 정규전이 전개됨으로써 인적, 물적, 경제자원의 소비가 심화되는 시기(인적, 물적, 경제자원↓)</p> <p>2. 북한이 한국이 일본</p>

		<p>시기와 마찬가지로 미국에게 종속되어 있는 사실상의 식민지 상태에 있으며 부일관리들을 투입하고 있는 반민족주의적 국가를 건설하고 있다는 민족주의적 선전을 강화함.</p> <p>3.이러한 반민족주의적 선전의 심화와 함께 국가의 취약성을 깊이 인식한 군인과 경찰 등이 여수, 순천, 사건 등을 통해 민족주의적 선전에 과민 반응하여 개인에게 신경질적으로 국가의 폭력을 행사하여 국가를 유지시키려고 함으로써 이념 자원의 상태가 악화됨</p> <p>(이념자원↓)</p>
제6단계	1949년 2월-1949년 10월	<p>1. 주한미군의 철수가 완료되고 중국 대륙이 공산화되었으며 소련이 핵개발에 성공함으로써 국제정치자원의 조건이 더 악화됨</p> <p>시기(국제정치자원↓)</p>

		<p>2. 물적, 경제적 조건 역시 미국의 원조증가로 인해 약간 상승되었으나 게릴라전의 격화로 인한 파괴로 인해 생산력 복구가 지연되고 국가가 부족한 물적, 경제적 자원을 민간부문에서 조달함으로써 사실상 경제상태에 머물렀거나 하강상태였음(물적, 경제자원↓)</p> <p>3. 게릴라전 전개로 인한 인명 피해와 군부 내의 숙군 작업을 비롯한 사회 내부의 전체적인 좌익 인사 제거로 인해 인적 자원의 상태는 다소 악화됨 (인적자원↓)</p> <p>4. 내부의 폭동설과 외부의 침략으로 인해 전개된 안보위기로 인해 반 민족 특별위원회법을 폐지하고 부일 관료들을 계속 참여시키고 김석원 등의 일본군 출신 인사들이 옹진과 빨치산</p>
--	--	--

		<p>토벌 등의 중심에 서게 됨으로써 이념자원이 훼손됨.</p> <p>5. 한편, 국가안보의 위기를 해결하고 국가를 살리기 위해 법과 윤리를 초월하는 과정에서 국가의 국민들에 대한 폭력행사가 관습화되기 시작함 (이념자원↓)</p>
제7단계	1949년 10월-1950년 6월	<p>1. 미국의 원조와 내재적 노력으로 인해 생산력 향상과 재정균형 달성에 성공하여 물적, 경제적 조건이 가장 좋아졌던 시기(물적, 경제자원↑)</p> <p>2. 국가가 토지개혁과 초등학교 국가 의무교육 실시 등을 통해 국가건설과정에서 민족주의적 요소를 흡수하고 제 2대 국회의원 선거를 통해 중도파가 본격적으로 국가건설에 참여하기 시작함으로써 인적자원과 이념자원이 향상된 시기(인적, 이념자원↑)</p>

		3. 미국의 지원은 더욱 증가하고 있었지만 중국과 소련이 북한의 침략을 지원함으로써 국제정치 환경은 악화되고 있었다고 볼 수 있음(국제정치자원↓)
--	--	---

표 VI-2) 1945년 8월-1950년 7월의 인적, 물적, 경제, 이념, 국제정치자원의
상태

한편, 다음의 표 VI-3)은 전술하였던 실제 국가건설 과정에 투입되
는 비용과 인력을 수치로 계산한 랜드 연구소의 표준국가 모델과 미군정
시기와 제1공화국 초기의 한국의 경우를 비교한 것이다. 본 연구에서는
1945-50년 시기의 한국의 국가가 사실상의 내전 상태로 간주될 수 있었
기 때문에 평화유지활동과 평화집행 활동 두 가지를 제시한 랜드 연구소
표준모델 중 평화집행 활동 시의 비용과 인력을 선택하여 두 국가를 비교
하였다. 다음으로 두 가지 사항들을 고려하였다. 먼저, 미군정과 제1공화국
초기 한국과 랜드 연구소 표준모델 국가의 경우 총인구가 4배 정도 차이
가 났기 때문에 필요한 인력의 경우에는 표준국가 모델이 필요로 하는 인
력에 4배를 더하였다. 이와 함께 두 국가의 1인당 국민소득이 약 13배 정
도 차이가 나지만 아이티나 시에라리온에 해당하는 랜드 표준국가 모델의
국가와 1945-50년 시기 한국의 경제적, 물적 상황이 거의 대등하다고 상
정하여 비용 계산 시 13배를 곱하였다.

	미군정 시기-제1공화국 한국/북한	랜드연구소 표준모델국 가(평화집행활동)
인구	2,100만(1949년) ⁸⁶⁷⁾	500만
1인당 국민소득	40달러 ⁸⁶⁸⁾	500달러

총 국가 건설비용	약24억 달러(미군정 시기)		약 624억 달러
경찰 및 직원봉급	3달러 ⁸⁶⁹⁾ /40달러 ⁸⁷⁰⁾ ,260 달러 ⁸⁷¹⁾		1,500달러
경찰병력	1945년	15,000명	60,000명(1,5000명*4)
	1946년	22,620명	
	1947년	28,552명	
	1948년	35,000명 ⁸⁷²⁾	
	1949년		
	1950년	48,010명 ⁸⁷³⁾	
군대병력	1945년	77,643명	20-40만 (5-10만*4)
	1946년	44,382명	
	1947년	58,985명	
	1948년	75,492명 ⁸⁷⁴⁾ /77, 000명	
	1949년	85,000명/97,000 명	
	1950년	105,752명/198,3 60명 ⁸⁷⁵⁾	
경찰예산	1945년	202.5백 만원	7천 2백만 달러 (1천 8백만 달러*4)
	1946년	147.0백 만원	
	1947년	2,016.5백만원	
	1948년	2.4 십억원 ⁸⁷⁶⁾	
	1949년	10.6 십억원	
	1950년	13.4 십억원 ⁸⁷⁷⁾	
국방비 예산	1945년	0.1백만원	2억 달러 (5천만 달러*4)
	1946년	826.5백만원	
	1947년	1,991.0백만원	
	1948년	8.1 십억원 ⁸⁷⁸⁾	
	1949년	24.0 십억원	
	1950년	25.1 십억원 ⁸⁷⁹⁾	
전체 예산	1945년		624억 달러 (156억 달러*4)
	1946년	202,300 천 달러	
	1947년	277,628 천 달러	
	1948년	244,500천	

		달러 ⁸⁸⁰⁾	
	1949년	77.6 십억원	
	1950년	105.6 십억원 ⁸⁸¹⁾	

- 867)“제1회 총인구조사 결과(1949년 5월1일 기준: 1949년 6월16일 발표),”, 국사편찬위원회, 『실록 대한민국 국사 자료집: 한국경제 정책자료1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 333.
- 868)국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집 2 한국경제 정책자료2(1950.1-1950.6)』, 2010. pp. 3.
- 869)헨더슨, 2000. pp. 229.
- 870)박종효, 2010, 「1946년 1월26일 소련 외무성 극동2과장 게네날오프가 외무성 인사과에 보낸 문서」, pp. 191. 박종효, 2010, 「1949년 3월 5일 스탈린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 311.
- 871)박종효, 2010, 「1950년 2월 2일 소련 외무성에서 소련 주재 북조선 대사관에 보낸 문서」, pp. 466. 박종효, 2010, 「1949년 3월 5일 스탈린과 김일성을 단장으로 한 조선정부 대표단과의 회담」, pp. 311.
- 872)HUSAFIK, 『주한 미군사』 제3권, 1988. pp. 439.와 각각의 *Summation*은 이길상, 『미군정 활동 보고서』, 1-6권, 1990, 을 G-2 Report는 HQ, HUSAFIK G-2 P/R 1-7권(주한미군정보일지), 1988-1989. 참조.; *Summation* 및 G-2 Report를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 215 <도표 V-3>.
- 873)내무부 치안국 편, 1958, pp. 397.
- 874)남조선 국방경비대의 수를 파악하기 위한 G-2 Summary는 HQ, USAFIK G-2 weekly summary 1-5 권, 1990. 과 G-2 Summary를 참조하여 작성한 서주석, 2008, pp. 167 <도표 IV-4>. 주한미군의 수는 박찬표,, 2007, pp. 214의 표<4>미 전술군 및 군정 요원 규모 추이와 pp. 216의 <표6> 조선경비대, 해안경비대 증강 추이를 각각 인용하여 작성하였음.
- 875)먼저 남한 군 자료는 다음의 자료를 참조했다. *FRUS* 1949, 1949년 6월 27일 「주한미군의 남한철수 후 북한 총공격 가능성에 대해 미육군부가 국무부에 보내는 비망록」, pp. 1046-1057. ; 대한민국 국방부 전사편찬위원회 편. 1967, pp. 109. ; 다음으로 북한 군의 증강사항에 대해서는 다음의 자료들을 참고했다. 박종효 편역, 2010, 「1949년 9월14일 평양 소련 대사관에서 뚝건이 외무성에 보낸 암호전문」, pp. 331-333. ; 장준익, 1991, pp. 134.
- 876)최광, 1989. 과 산업은행 조사부, 1955. 를 참조
- 877)내무부 치안국, 1973, pp. 295. 과 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료 1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 691. 참조.
- 878)최광, 1989, 과 산업은행 조사부, 1955. 를 참조.
- 879)내무부 치안국, 1973, pp. 295.과 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료 1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 691. 참조.
- 880)이는 박찬표, 2007. pp. 314. 를 재인용한 것이나 본 연구는 여기에 1947년 미국 해외청산위원회 (OFLC: Office of the Foreign Liquidation Commissioner) 가 차관 형식으로 제공한 총 24,928천 달러 규모의 유상원조를 합산하였다. 미국으로부터 제공된 유상원조에 관해서는 재정금융 삼 십 년사 편찬위원회 편, 1978.
- 881)내무부 치안국, 1973, pp. 295. 과 국사편찬위원회, 『실록 대한민국사 자료집: 한국경제 정책자료

표VI-3 미군정-제1공화국 초기와 랜드 연구소 표준모델 국가 간 국가건설자금
과 투입인력 비교)

먼저 두 국가가 보유하고 있던 군대와 경찰 병력을 비교하여보면 미군정이 랜드 연구소 표준모델 국가와 비교하여 30-60%의 경찰과 25-40%의 군대를, 그리고, 제1공화국이 80%의 경찰과 26%에 불과한 군대를 각각 보유하고 있었다. 경찰의 경우에는 상대적으로 군대에 비해 랜드연구소 표준모델 국가에 근접해 있었지만 랜드 연구소의 연구에서 국가 건설 시에 군대는 축소하고 경찰은 강화할 것을 권유하고 있음⁸⁸²⁾을 고려하면 경찰의 수는 결코 많은 것이 아니고 군대의 경우에는 많이 부족했음을 알 수 있다.

다음으로, 전체 예산의 경우에는 랜드 연구소의 표준 국가는 연간 624 억 달러의 전체 예산을 필요로 하고 있으나 미군정기의 경우에는 약 24억 달러가 소모되어 1/25에 불과함을 알 수 있다. 제1공화국의 경우는 자료의 미비로 인해 직접 비교해볼 수 없지만 1947년 7월 제 2차 미, 소 공동위원회 결렬 이후 미국이 본격적으로 국가건설을 지원하여 자금의 규모가 급등하여 미군정기보다 사정이 훨씬 나아졌다. 경찰비의 경우에는 미군정기 평균 18억이 제1공화국 평균 88억과 비교하여 볼 때 24%, 국방비의 경우에는 미군정기의 평균 90억이 제1공화국 평균 190억과 비교하여 46% 수준으로 각각 약 5배와 2.1배 정도 증가하였다. 하지만, 제1공화국의 경우에도 여전히 랜드 연구소의 표준 국가에서 규정하고 있는 국가건설 예산에 훨씬 못 미치는 비용이 경찰, 국방비로 투입되었다.

마지막으로 경찰에 지급된 봉급의 경우 해방 직후 한국의 경찰에게 미군정이 지급한 평균 봉급 42달러가 표준국가 모델 국가의 경찰에게 지급된 평균 봉급 1,500달러의 1/3에도 미치지 못하고 있다. 특히, 이는 같은 시기 소련이 북한의 한국인 통역과 군인들에게 지급한 56달러와

1(1948.8-1949.12)』, 2010, pp. 691. 참조.

882)Dobbins, 2007, pp. 66, pp. 72.

3,640달러에도 훨씬 못 미쳐 미국에 소련에 비해서도 상대적으로 인적 자원에 훨씬 적은 비용을 투입했음을 짐작해 볼 수 있다.

결론적으로 미군정기와 제1공화국 초기의 국가건설과정에는 상대적으로 굉장히 적은 자금과 인력이 투입되어 자원의 투입 면에서는 취약국가로 형성될 수 밖에 없는 환경이 조성되고 있었음을 알 수 있다. 그나마, 제1공화국의 출범 초기에는 미국이 이전 시기보다 훨씬 풍족한 경제적, 물적 자원을 경제원조 등을 통해 제공함으로써 상황이 조금씩 개선되기 시작했다. 물론, 제1공화국 역시 여전히 인적, 물적, 경제적 자원이 부족한 가운데 이념권력자원을 중심으로 국가건설을 추진할 수 밖에 없었다. 즉, 국가건설에 필요한 인적, 경제적, 물적 자원의 부족을 민족주의적 대의명분에 기초한 이념권력자원의 극대화로 메우려고 시도하였고 이는 항일투쟁정력과 임시정부의 정통성 등이 중시되었던 초대 내각과 제헌헌법 제정과정 등에서 잘 드러나고 있다.

하지만, 국가안보의 문제가 신생국가의 생존을 위한 최우선과제로 등장함에 따라 점차 국가안보가 중시될 수 밖에 없었다. 따라서, 정치적 정당성이 손상되는 우려에도 불구하고 다음과 같이 법과 윤리를 초월하여 국가를 살리기 위한 행동들이 벌어졌다. 즉, 국가보안법을 제정하고 반민족특별위원회를 해체시켜 전문적인 행정과 치안의 경험과 기술이 있는 부일 관료들의 정부 잔류를 계속 용인하는 한편 우익 청년단체들을 통합시킨 대한청년단을 창설하여 이들에게 준 군사 조직의 업무를 맡기고 치안과 국방의 업무에 참여시켰던 것이다.

한편, 이렇게 민족주의적 대의명분보다 국가안보가 최우선의 과제로 전환되던 와중에 임시정부의 이념적 자원이었던 삼균주의와 국가안보를 결합시킨 일민주의가 과도기적인 이념적 권력자원으로 등장하여 국가건설을 위한 국민운동과 국가안보의 영역에 동원되어 대한청년단과 학도 호국단 등을 중심으로 국가가 부족한 경제적, 물적, 인적 자원을 민간부문으로부터 동원 하였다.

실제로, 랜드 연구소의 연구에서는 치안을 국가건설에 있어서의 최

우선 과제로 제시한다.⁸⁸³⁾ 즉, 최소한의 치안과 안보가 달성된 이후 시민 사회가 출현할 수 있는 경제성장의 기반을 제공되고 최종적으로 외부 지원 없이도 생존할 수 있는 시민사회가 법체계를 바탕으로 나타나기 시작하는 것이므로⁸⁸⁴⁾ 치안과 안보는 시민사회가 출현할 수 있는 경제성장의 기반을 제공하는 개발의 필수적인 전제조건이다.⁸⁸⁵⁾ 그러나, 이렇게 국가안보의 목적을 달성하기 위해 비공식적인 국가조직이 동원되어 공식국가조직들의 권한을 뛰어넘음으로써 국가권력이 이중의 작동 시스템을 지니게 되는 부작용이 발생하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 국가안보를 위해 민족주의적 요구를 국가건설 과정에서 희생하였던 제1공화국은 이승만을 중심으로 민족주의적 대의명분을 요구하는 대중들의 목소리를 국가건설 과정 동원에 대한 교환 대가로 수용하여 토지개혁과 초등학교 국가의무교육 등의 사회개혁을 추진하여 물적, 경제적 자원의 부족함을 보완하고 국민들의 자원동원에 대한 동의와 귀속감을 증대시킬 수 있었다. 그리고, 이를 지켜본 중도파 인사들이 제2대 국회의원 선거를 통해 대한민국을 인정하고 국가건설에 참여함으로써 정치적 정통성과 이념적 권력자원이 증가하였다. 한편, 한국전쟁이 발생하기 직전에는 관료로 국가건설에 참여하였던 중도파 인사들에 의해 재정균형이 달성되는 등 국가붕괴의 단계에서 벗어나 국가성을 획득하고 있었다. 이러한 미군정기와 제1공화국 초기의 국가형성과정을 마이클 만(Michael Mann)의 국가건설 과정 모델에 재도입하여 도식화하면 다음과 같다.

883)이에 따르면 국가건설은 1.치안(평화 유지, 법 집행, 법치 안전부문 개혁)→2.인도적 구호(난민 귀환 및 잠재적인 전염병, 기아, 피난처 부족에 대한 대응)→3.경제 안정화(화폐가치 안정화, 지역 및 국제무역이 재개될 수 있는 법 제도적 틀 제공)→4.민주화(정당, 자유언론, 시민사회, 선거에 필요한 법적, 헌법적 틀 구축)→5.개발(경제성장, 빈곤 감소, 인프라 향상 추진) 등의 순서로 진행된다. Dobbins, 2007, pp. 31-32.

884)Dobbins, 2007, pp. 265.

885)Dobbins, 2007, pp. 46, pp. 62.

		하부 구조적 권력(Infra structural power)	
		낮음(low)	높음(high)
전제적 권력 (Despotic Power)	높음(high)	약한 국가 (Weak State)	권위주의 국가 (Authoritarian State)
	낮음(low)	↑ 취약 국가 (Vulnerable State), ↓ 파탄국가, 국가붕괴=취약 국가 (Failed State&Collapsed State)	관료제 국가 (Bureaucratic State)

표VI-4) 근대 이후 비서구 국가들의 국가건설

위의 표 VI-4)은 마이클 만(Michael Mann)의 국가별 분류⁸⁸⁶⁾를 비서구국가들의 국가건설 과정에 적용하여 유형화해본 것이다. 이에 따르면 전제적 권력은 높지만 하부 구조적 권력은 낮은 국가는 약한 국가(Weak State)이며 두 권력이 모두 낮은 국가는 취약국가로 분류할 수 있다. 그리고, 이러한 취약국가들 중에서도 최고로 취약한 국가는 결국 파탄국가(Failed State)나 붕괴된 국가가 된다. 미군정기와 제1공화국 초기의 국가는 국가건설을 위한 거의 모든 자원이 부족하였고 정치적 정통성과 부르주아라는 정치, 사회적 메커니즘이 모두 부재하여 전제적 권력과 하부 구조적 권력 모두가 낮았던 취약국가였지만 이념적 권력자원을 극대화한 국가

886)Michael Mann. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", *Archives européennes de sociologie* Vol. 25, 1984, pp. 185-213.

건설과정에서 집정관 이승만이 중재자의 입장에서 민족주의적 대의명분을 지닐 수 있는 제헌헌법 등의 이념적 권력자원을 앞세워서 토지개혁과 국가 의무교육을 실시함으로써 귀속감을 증가시켜 국가의 자율성을 확대시킴으로써 최 취약국가인 파탄국가나 국가붕괴로 부터 벗어날 수 있었다.

그런데, 취약국가가 형성되는 과정에서 가장 두드러진 특징은 다음과 같다. 먼저, 국가탄생부터 국가가 민족주의를 제대로 흡수하지 못함으로써 국가가 민족주의를 제대로 대변하지 못하여 한국전쟁 이후부터 본격적으로 국가 밖에 존재하는 민족주의와 극단적인 국가주의의 대결이 지속되어 이념자원의 조건이 개선되지 못하고 취약국가의 악순환이 반복되는 결과가 초래되었다.

첫째, 스스로 민족주의를 흡수하지 못했다고 판단한 국가는 자신의 취약성에 대해 항상 의식하고 위기의식을 지니게 되었다. 그리고, 국가는 현실적으로 부족한 능력을 의도적으로 감추기 위해 과도하게 국가권력을 행사하는 경향이 있었다.

둘째, 국민들이 이러한 과도한 국가권력의 피해자가 됨으로써 국민들에게 국가는 전제적이고 억압적인 존재로 비춰지게 되었다. 한편, 국가 폭력에 대해 공포와 피해의식을 지니게 된 국민들은 한국전쟁 이후부터 국가 밖에서 민족주의를 주장하게 되었다. 또, 국가는 국가 밖에서의 민족주의 요구를 경계하지 않을 수 없게 되었다.

셋째, 이에 따라 1950년대 이후부터는 국가 내부에서 극단적인 국가주의를 부르짖는 제도권과 국가 밖에서 민족주의를 부르짖으며 민주화를 요구하는 운동권 사이의 대결이 심화되게 되었다.

넷째, 한 국가 안에 민족주의적 성격과 반민족적 성격이 혼재됨으로써 국가의 민족과 국민에 대한 태도, 그리고 국민들의 정부에 대한 태도 역시 통합되지 못하고 분열되어 혼란이 지속되었다. 따라서, 민족주의에 강렬한 열망이 있었던 국민들은 정부를 불신하게 되었고 이는 국가에 대한 태도로 이어지게 되었다.

이렇게, 국가가 민족주의를 충분히 흡수하지 못하는 상황이 전개되

고 있었음에도 불구하고 인적, 경제적, 물적 자원의 부족으로 인해 이념적 권력자원을 국가건설과정의 전면에 내세우게 되는 아이러니한 상황 역시 벌어지게 되었고 경제, 군사적으로 미국에게 의존한 국가건설과정을 진행하게 되었다.

인적, 경제적, 물적 자원의 취약성으로 인해 민족주의적 대의명분과 정치적 정통성에 의존한 이념적 권력자원이 국가건설과정의 핵심 역할을 수행하게 된 이유와 그 결과로 나타나게 된 특징들은 다음과 같다.

첫째, 국가가 민족주의를 충분히 흡수하지 못한 상황 속에서도 국가건설에 필요한 거의 모든 자원들이 부족하여 근대국가형성에 필요한 사회적 메커니즘인 부르주아의 형성 역시 늦어지게 되어 이념적 권력자원에 대한 의존도가 커지고 국가는 정치적 정당성이라는 정치적 메커니즘이라도 갖추려고 노력할 수 밖에 없었다. 따라서, 이승만이라는 중재자적 집정관을 중심으로 한 제1공화국은 국민들의 민족주의적 요구를 수용한 사회개혁을 추진하는 일종의 협상과정을 추진하여 자원을 동원하고자 하였다.

그리고, 이렇게, 이념권력자원을 국가건설 전면에 내세움으로써 토지개혁과 초등학교국가의무교육의 신속한 추진이 가능해져 국가가 민족주의를 국가건설 과정에서 흡수하게 되고 부족한 경제적, 물적 자원을 보충하기 시작함으로써 사회적 메커니즘인 부르주아가 형성되기 시작했다. 그리고, 이를 통해 인적 자원의 부족으로 인해 부일 관료들을 등용함으로써 훼손되었던 민족주의적 대의명분과 국민들의 지지를 다시금 높일 수 있었고 국가에 대한 귀속감이 강화될 수 있었다.

특히, 제1공화국은 교사들의 봉급을 철저히 계산하여 교사들에게 높은 수준의 봉급을 제공하고 초, 중등학교 의무교육의 실시에도 미군정 시기의 정책을 계승하여 수용 가능한 학교와 학생의 수를 늘리는데 집중하였다. 전술한 랜드 연구소의 연구 역시 기능적인 교육 시스템을 만들기 위해서는 무엇보다 경쟁력 있는 인사를 교사로 채용하기 위해 경쟁력 있는 월급을 제공하는 것이 가장 효과적인 방법이므로 제3세계 신생국가들의 경우 최소한의 경제성장을 통해 더 강력한 세금 및 자금 기반을 만들

어널 때 까지 초, 중등학교에 자원을 집중시키는 것을 권장하고 있다.⁸⁸⁷⁾

둘째, 국가건설에 충분한 자금이 투입되지 못하여 물적, 경제적 취약성이 개선되지 못하는 현실은 제1공화국 초기 까지도 이어져 공직자들에게도 적은 봉급만을 지불할 수 밖에 없었고 많은 경우 부패로 이어지게 되었으나 국가는 애국심이나 민족주의와 같은 이념적 권력자원을 내세워 경제적, 물적 한계로 인해 적은 보상을 제공하는 것을 합리화 시켰다.

실제로, 농림부 장관 조봉암, 충북도지사 윤하영, 임시 관재처 총국장 임병혁⁸⁸⁸⁾ 등의 고위 공직자들에 의한 비리가 발생하곤 하자 대통령 이승만은 아직까지도 처리가 이루어지지 않았던 적산관리를 취급하여 비리가 잦았던 임시 관재처⁸⁸⁹⁾ 등의 부서에는 일부러 행정경험은 없으나 자신과 미국에서부터 가까워서 신임할 수 있는 인물들을 대거 등용 하는 한편 공무원들에게 애국심을 호소하여 적은 봉급에도 만족하고 국가를 위해 봉사할 것을 지시하곤 하였다. 또, 이승만은 이른바 ‘장공속죄’의 논리로 부일 관료들에게 속죄할 것을 권유하고 있었는데 이는 제대로 된 보상을 할 수 없었던 취약국가가 국가안보의 문제에 접하게 되자 민족에 대한 속죄를 대의명분을 내세워 적은 보상을 제공하면서도 국가건설에 참여시키는 것을 정당화 시켰던 것이다.

셋째, 이순탁과 기획처의 관료들, 그리고 일부 농림부 관리들과 같이 이념권력자원의 측면에서 우월성을 보유하고 있으면서도 인적자원으로써도 우수한 능력을 보유한 인재들이 나타나 재정균형달성과 미국으로부터 원조를 얻어내는데 기여함으로써 국가가 단 시간 내에 취약성을 극복하고 근대국가로써의 성격을 획득해 나갈 수 있었다. 실제로, 랜드 연구소의 연구에서는 신생국가들의 장기적인 개발을 위한 주요 도전과제의 최우선 사항으로 균형예산 달성을 통한 인플레이션 통제를 꼽고 있다. 이는 제1공화국이 불과 3년 여 만에 달성한 균형예산달성과 인플레이션 억제에 얼마나

887) Dobbins, 2007, pp. 206, pp. 208.

888) 『경향신문』, 1949년 7월 5일 「관재처 오리송청」.

889) 『동아일보』, 1950년 3월 10일 「관재처 오리파면」.

대단한 성취였는지를 보여준다.⁸⁹⁰⁾

넷째, 취약한 인적, 경제적, 물적 자원 대신 상대적으로 풍부했던 이념적 권력자원을 극대화하여 국가건설을 추진하였던 흔적들은 한국전쟁 전후에도 상당기간 동안 남아있게 되었다. 대표적인 예로는 임시정부의 이념인 삼균주의를 반영하여 1960년대 이후 국가주도의 경제발전을 정당화 해주는 대의명분 중 하나가 되어주었던 제헌헌법과 국가건설과 국가안보의 목적을 달성하기 위해 자원동원의 이념자원이 되어주었던 과도기적인 이데올로기인 일민주주의의 영향을 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 이념자원이 국가건설과정 전면에 부상함에 따라 다음과 같은 부정적인 영향들을 동시에 끼쳤다.

즉, 민족주의적 대의명분과 정치적 정통성은 높으나 국가관료의 능력은 떨어지던 인물들이 국가건설 과정 초기에 기용됨으로써 국정운영상에 차질과 비능률이 발생했고 이들을 대체하기 까지 많은 시간을 필요로 하였다. 또, 이들이 보여준 능력부족으로 인해 민족주의적 대의명분과 정치적 정통성이 낮은 부일관료들의 기용이 정당화됨으로써 국민들의 국가에 대한 신뢰가 저하되었으며 이는 국민들에의 국가에의 귀속감과 이념적 권력자원이 줄어드는 결과로 이어지게 되었다. 따라서, 국가의 행정에 의한 국민들의 통제가 제대로 이루어지지 못하는 현실이 계속 이어지고 다른 국가들보다 높은 이민율을 기록하게 되었다. 아울러, 국가기구에서도 관료가 지닌 개인적 능력이나 업무 적합도 보다는 정치적 정통성이 높은 최고층 인간관계가 우선시 되는 경향이 하나의 관행으로 자리 잡게 되었다.⁸⁹¹⁾

무엇보다 가장 중요한 것은 전술한 것처럼 물적, 경제 자원 등의 모든 자원이 부족한 상황이 한국전쟁 이후에도 재연되어 반공, 반일 등과 같은 또 다른 이념자원들이 전가의 보도처럼 사용되어 각종 자원들을 동원함

890)Dobbins, 2007, pp. 280.

891)사사끼는 승진이나 보직임명이 재능이나 본인의 능력으로 측정되는 것이 아니라 상사의 마음에 드느냐 여부에 따라 결정되는 풍조가 임시정부 출신들이 군 상층부를 형성했던 군 창설 초기부터 나타났다고 지적하면서 이를 중국에서의 습관과 연관시킨다. 사사끼, 1977. 중 pp. 127.

으로써 국민들이 지치기 시작함으로써 이념자원의 가치가 하락했다는 것이다. 특히, 일민주의의 경우 점차 냉소적인 국민들에게 경멸의 대상이 되어 사라지게 됨으로써 절대적인 권위를 지니고 있었던 이승만 역시 동반 추락하게 되어 물러나게 되었다. 결과적으로 모든 자원이 부족한 악순환이 반복되는 상황에서 국가건설의 주체가 모호해짐으로써 그나마 이승만과 우익 청년단 등이 국가건설의 주역으로 간주될 수 있었다. 그러나, 이들마저도 무리하게 이념자원을 통해 자원을 동원하고 국가의 취약성을 너무나 깊이 인식하여 전제권력을 황급하게 국민들에게 행사하여 국가를 유지, 운영함으로써 국민들에게 분노와 원망이 대상이 되어 존경을 받지 못하게 되었다. 따라서, 취약국가 대한민국의 국가건설은 주인공이 없는 국가건설이라는 이상한 형태의 국가건설 유형으로 진행되게 되었다.

다음으로 경제적, 군사적으로 미국에 의존하여 진행된 국가건설은 아래와 같은 특징들을 낳았다.

첫째, 부족한 경제적, 물적 기반과 능력을 보유하고 있었던 국가가 미국의 지원을 통해 비교적 빠른 시간 내에 국가를 형성하게 됨으로써 대만과 함께 외부세력이었던 미국 주도 국가건설의 성공사례로 자리매김할 수 있었다. 특히, 한국의 경우에는 거의 모든 자원이 부족한 가운데 자유민주주의 국가건설의 기준이 미국의 지원을 받은 조선민족청년단을 통해 전 사회로 보급됨으로써 신속한 국가건설이 가능했다. 즉, 조선민족청년단의 구성원들은 한국의 국가건설 진행단계에 맞추어 국가안보와 경제발전, 민주화의 과제를 수행하였다.

한편, 신속하게 자유민주주의 국가건설에 필요한 기준들을 습득하기 위해서는 젊은 인적자원들이 상대적으로 유리했기 때문에 전술한 것처럼 20-30대의 젊은 관료들이 인적 자원의 주축으로 부상하였다. 이에 비해, 이들보다 관료로의 경험이 풍부하고 나이가 많았던 인적 자원들은 국가안보의 위기가 발생하자 이념적 자원 감소의 문제에도 불구하고 긴급하게 군대 등의 국가기구에 투입되었으나 일본 식 국가기준에 익숙한 이들이 자유민주주의 국가건설에 필요한 기준을 충족시킬 수 없었기 때문에 점차 사라

지게 되었다.

정치 성향 상 보수 세력과 중도세력으로 양분되어 있었던 조선민족청년단의 구성원들 중 국가안보가 최우선 과제로 등장했던 국가건설 초창기에 활약했던 것은 이범석을 중심으로 한 보수 세력이었다. 이들은 1948년 8월 대한민국 수립을 전면에서 지원하며 군과 경찰 등을 중심으로 관계로 진출하였고, 1953년 이승만에 의해 공식 해체되기 전 까지 국가안보의 과제를 책임졌다.

1953년 공식 해산령 이후에는 조선민족청년단을 통해 자유민주주의 국가 건설의 기준을 학습하고 관계로 진출한 인적자원들이 한국전쟁으로 폐허화 된 국가를 복구하고 경제발전을 추진하여 물적, 경제적 자원의 조건을 향상 시켰다. 즉, 부흥부가 신설되기 시작했던 1956년 경 백두진을 비롯한 당시 20%의 공무원들이 조선민족청년단의 지침을 추종하고 있었다. 그리고, 이들은 1960년 대 부터 미국 유학을 통해 미국 식 근대국가의 기준을 터득하였고 1955년 당시 70%가 조선민족청년단과 연계되어 있었던 군부세력과 함께 근대국가건설과 경제발전을 본격적으로 추진하였던 것이다.

이렇게 조선민족청년단 중 보수 세력이 여당인 자유당과 민주공화당으로 진출한 것에 비해 1950년대 중반부터 신진회 등의 진보정당설립을 추진하였던 진보세력은 사상계와 야당을 중심으로 민주화 추진의 주역이 되었다.⁸⁹²⁾ 대표적인 인물들로는 부완혁과 이희호를 들 수 있으며 결과적으로 국가안보와 경제발전의 문제를 국가가 어느 정도 해결된 이후에는 미국 식 기준을 충족시키는 민주화가 성공적으로 진행됨으로써 한국은 미국이 지원한 근대국가건설의 대표적인 성공사례로 자리매김 할 수 있었다.

둘째, 이념적 자원을 제외하고는 인적, 물적, 경제적, 국제정치적 자원 등의 거의 모든 자원이 부족했던 제1공화국이 수립직후 부터 심각한 국가안보의 문제로 인해 생존여부가 불투명하여 경제적, 군사적으로 미국

892)Record Group 319 Office of the Chief of Military History Investigative Record Repository(IRR)
Box#327/ Case# XA531861 Pom Suk Yi, 중앙일보 현대사연구소 편, 1996. pp. 652-654.

에 의존하게 됨으로써 국가가 독자적으로 결정을 내릴 수 있는 범위가 매우 좁아졌고 초강대국에 대한 의존성이 체질화되었다. 따라서, 1950년 한국전쟁 발발 직후 전시통제 작전권 등 독립적인 전쟁수행에 필요한 많은 권한을 미국에 넘김으로써 자주적인 전쟁주체로서의 지위와 성격 획득에 실패하여 민족주의적인 이념적 권력자원의 취약성을 극복할 수 없었다.

셋째, 국가경영이 미국의 원조를 얻어내 물적, 경제적 자원의 부족함을 보충함으로써 가능했기 때문에 외교 역시 이를 중심으로 미국 유학과 출신의 인물들에 의해 주도되어졌다. 또, 정부의 기타 인적자원의 기용역시 미군정 시기와 제1공화국 초기의 방식처럼 미국 유학경험이 있는 인물들을 중심으로 행해졌기 때문에 미국 유학이 출세와 성공에 반드시 필요한 필수과정으로 정착되어 사회 지도층의 미국화가 촉진되었다.⁸⁹³⁾ 따라서, 사회가 전체적으로 미국 중심적 기준과 가치에 의해 좌우 되는 경향이 심화되기 시작했다. 또, 학문의 세계 역시 서구 중심적 이론들을 계속 도입하여 사회현상들을 설명하는 것에만 급급하게 됨으로써 한국의 현실에 맞는 사회과학적 이론들이 개발되지 못하게 되었다.⁸⁹⁴⁾

마지막으로 미군정기와 제1공화국 초기에 형성된 취약국가는 이후 한국의 국가형성과정에도 영향을 미쳐 다음과 같은 특징들이 나타나게 되었다.

먼저, 제1공화국 이후 출현한 권위주의 정부들은 부족한 물적, 경제적 기반을 강화하고 정치적 정당성을 확보하기 위해 국가안보와 경제발전⁸⁹⁵⁾을 이념적 권력자원으로 한 경제성장 정책을 추진하였다. 물론 이는 제1공화국 시기에 이미 일제 관료제도의 부스러기들을 주워모아 엉성한 채로라도 국가기구의 틀을 갖추고 인적 자원을 충원하고 장기적인 경제개발 계획이 수립되었기 때문에 가능했다. 그리고, 이를 통해 제1공화국이

893)해방 이후 한국사회의 전반적인 미국화에 대한 학문적 논의는 김덕호, 원용진, 『아메리카나이제이션: 해방 이후 한국에서의 미국화』, (서울: 푸른역사, 2008). 를 참조할 것.

894)한국적 현실에 맞는 사회과학 이론이 개발되지 못한 이유에 대해서는 박상섭, 『국가, 주권』, (서울: 소화, 2008). 를 참조할 것.

895)노재봉, 1985.

지냈던 물질적, 경제적, 이념적 취약성을 극복하기 시작하고 시민사회가 형성될 수 있는 물질적, 경제적 기반이 확보될 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 한국의 경우 물질적, 경제적 기반의 취약성으로 인해 부르주아지가 자체적으로 형성되지 못하고 국가에 의해 육성되어 왔기 때문에 헤게모니를 지닐 수 없었고 시민사회의 등장이 지체되었다. 한국의 부르주아지는 서양의 경우처럼 스스로 물질적 기반을 확보한 것이 아니라 국가권력에 의해 육성됨에 따라 도덕적 정당성을 지닐 수 없게 되었기 때문에 헤게모니를 가지지 못했다. 즉, 한국의 부르주아지들은 미군정과 제1공화국 시기에는 일본이 남기고 간 적산불하 등을 통해 자본을 축적하기 시작했고 이후 출현한 권위주의 정부들의 노동탄압정책, 특혜 금융 및 세금제도 등의 친 자본적 정책의 최대 수혜자들이라는 비판에 시달렸던 것이다. 이렇게, 한국의 부르주아지들은 물질적, 경제적 자원은 확보하였음에도 불구하고 이념적 권력자원을 지닐 수 없게 되었으므로 사회적 지도력을 확보하지 못하게 된 것이다.

따라서, 그 대안으로 경제성장을 통해 형성되기 시작한 중산층이 시민사회를 주도할 것이 기대되었고 실제로 이들 계층을 중심으로 한 민주화 혁명을 통해 권위주의 통치가 종식됨으로써 정치적 정당성이 제고되고 이념적 권력자원을 향상시킬 수 있었다. 그러나, 이들 중산층 계층 역시 신속한 국가수립의 일정과 짧은 자본주의 도입의 역사로 인해 부르주아지도 지니지 못했던 스스로의 뚜렷한 문화와 윤리, 정체성 등을 가질 수 없었다. 설상가상으로 국가가 자원동원의 대가로 국민들에게 제공하는 분배의 규칙이 1998년 IMF 경제위기로 인해 무너짐으로써 협상을 통한 시민사회로부터의 정치적 정당성의 확보라는 측면이 줄어들어 오히려 국가의 이념적 자원이 감소하였다. 또, 이와 함께 중산층 계층의 경제적, 물질적 기반이 침식됨에 따라 한국의 시민사회는 여전히 서구에 비해 확고한 지향점을 지니지 못하고 답보상태에 계속 머무르고 있다.⁸⁹⁶⁾

물론, 국가는 이전 시기와 마찬가지로 신속하게 짧은 시간 안에 경

896) 박광주.1992.

제적, 물적 자원의 부족의 문제를 만회하였지만 공정한 분배의 규칙의 붕괴로 인해 정치적 정당성이 감소하고 국가안보와 경제발전 이후의 지향점을 제시하지 못함으로써 이념적 자원의 취약성을 극복하는데 실패하였다고 볼 수 있다. 따라서, 한국의 경우 대한민국 수립 초기의 국가가 지니고 있었던 각종 자원들의 취약성이 상당부분 극복되고 있음에도 불구하고 경제적, 물적, 이념적 자원의 취약성의 문제가 지배하는 현실이 지속됨으로써 아직도 국가건설이 여전히 진행되고 있는 미완의 국민국가에 머무르고 있다.

즉, 남과 북이 대치하는 분단 상황이 지속되어 국가안보의 위기가 계속 발생하였던 한국은 자원부족의 문제를 극복하기 위한 노력을 기울여 국가붕괴의 단계를 면할 수 있었다. 그러나, 한국전쟁의 발생으로 인해 인적, 물적, 경제적 자원 부족의 문제가 전쟁 이전보다 심화되어 이를 극복하기 위한 노력이 1956년 경 부터나 가능했다. 따라서, 이들 자원 부족의 문제가 계속 지속되는 한편 국제정치적 자원 부족의 문제 역시 미국과의 관계가 악화되거나 미군 철수 문제가 거론될 때 마다 그 모습을 달리하여 취약국가의 현실을 제약하였다.

결국, 간신히 국가붕괴의 단계를 면한 단계에서 당장에 급한 자원 부족의 문제를 해결하면 또 다른 자원 부족의 문제가 출현하는 악순환이 반복되었다. 그리고, 국가는 이를 해결하기 위해 가장 긴급한 문제를 해결하기 위해 상대적으로 자원이 많았던 곳의 자원을 투입하여 이를 돌려 막는 방식을 취하였다. 예를 들어, 사사끼는 웅진지역의 분쟁과 지리산, 태백산 지구 토벌문제를 동시에 해결하여야 했던 한국정부가 하나의 분쟁이 끝나면 이내 판 연대와 교대하는 방식을 취함으로써 부대들이 2개월 마다 교대로 투입되는 결과가 초래되었다고 지적한다.⁸⁹⁷⁾

그리고, 이렇게 새로운 문제가 발생할 때마다 다른 곳의 자원을 투입하여 가장 시급한 문제를 해결하는 임기응변의 방식은 이들 군 사령관들이 직접 국가를 통치하게 되는 군부 통치 시기에 본격화되었다. 하지만, 이

897) 사사끼, 1977. pp. 460.

는 미봉책에 불과했고 악순환이 반복되었기 때문에 국가는 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 부르주아를 육성하고 경제를 발전시킬 수 있는 경제발전의 과제에 매진하게 되었고 이를 통해 경제적, 물질적 자원의 취약성을 상당부분 개선시킬 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 권위주의적 군부 통치가 장기화 됨에 따라 정치적 정당성의 문제가 제기되기 시작함으로써 이념적 자원이 저하되었다. 또, 남과 북이 대치하는 현실이 지속됨으로써 국가는 생존을 위한 국가안보의 문제를 해결하기 위해서 국제정치적 자원에 끊임없이 의존하게 되었다.

그러나, 근본적으로 미국과 소련 양극체제가 지배하는 냉전의 현실 속에서 국제정치적 자원의 문제는 한국과 같은 약소국이 노력만으로 해결할 수 있는 문제가 아니었다. 박준규가 지적한 것처럼 한국은 처음부터 미국과의 관계를 중심축으로 삼을 수 밖에 없었다. 또, 당시 미국과 소련의 양 극체제로 운영되던 냉전이라는 세계정치의 현실 속에서 중립국을 제외한 영국, 서독, 일본, 그리고 드골의 프랑스마저도 크고 작건 간에 미국과의 관계에 의존하여 자기 목소리를 낼 수 있었음을 고려한다면⁸⁹⁸⁾ 이는 당시 거의 모든 국가가 벗어날 수 없는 현실이었다. 더욱이, 취약국가로의 형성을 태생적 한계로 받아들인 대한민국은 더욱이 강대국의 이익을 위해 희생되는 약소국의 현실에서 벗어날 수 없었다. 따라서, 국제정치자원은 인적, 물질적, 경제적 자원이 개선되는 와중에서도 이념적 자원과 함께 감소함으로써 취약국가의 현실이 지속되는 악순환이 군부통치가 지속될 때까지 반복되었다.

한편, 민주화 이후에는 이념적 자원의 취약성이 군부통치 시기보다는 상당히 개선되었으나 여전히 국가가 흡수하지 못한 민족주의가 중시했던 남북분단의 문제가 해결되지 못함으로써 근본적인 해결이 불가능했다. 오히려, 경제발전과 함께 진행된 민주화로 인해 주로 운동권을 중심으로 국가 밖에서 머무르고 있었던 민족주의적 목소리가 국가 내부의 제도권으

898)박준규, “조약협정으로 본 한미관계,” 『청맥』 제2집, 1호(1965), (서울: 청맥사, 1965). pp. 82-83.

로 진입하여 국가중심주의와 충돌하게 되었다. 따라서, 민주화 이후 한국 내부에서는 통일된 단일 민족국가를 건설해야만 한다는 민족주의적 대의명분을 부르짖는 집단과 여전히 국가중심적 가치를 중심으로 한 국가안보의 문제가 중요하다고 생각하는 집단들 사이의 갈등이 심화됨으로써 이념적 자원이 저하되었다.

이렇게, 이념적 자원과 국제정치적 자원 훼손의 문제가 시기마다 모습을 달리하여 나타나 취약국가의 현실이 여전히 반복, 지속되는 가운데 1990년대 후반에는 IMF 경제위기가 발생하여 다시금 경제적, 물적 자원 부족의 문제가 대두되었다. 따라서, 국가와 국민이 이를 해결하기 위해 집중하는 가운데 국제정치적 자원과 이념적 자원의 문제 역시 끊임없이 취약국가의 현실을 압박함으로써 취약국가의 현실에서 완전히 벗어날 수 없었다. 즉, 비록 대한민국이 국가붕괴의 단계를 극복하고 경제발전을 통해 인적, 물적, 경제적 자원의 취약성을 극복하였음에도 불구하고 비슷한 국력을 보유한 다른 국가들과 달리 남북분단의 현실로 인해 민족주의를 충분히 흡수하지 못함으로써 이념적 자원과 국제정치 자원 취약성의 문제가 지속되었던 것이다.

마지막으로 요약컨대, 한국은 1945년 8월15일 일본으로부터 해방되던 그날부터 국가운영과 근대민족국가 건설에 필요한 거의 모든 자원이 부족하여 취약국가로 출발하였다. 그리고, 1945년 8월15일부터 1950년 6월25일 한국 전쟁 발생 직전 까지 취약국가가 계속 형성, 유지되었다. 전체적으로 국가가 민족주의를 충분히 흡수하지 못하고 국가건설을 진행하는 가운데 각 시기마다 가장 급박한 자원을 보충하고 나면 또 다른 자원이 부족해져서 국가가 다른 자원을 가지고 돌려 막거나 민간 부분의 자원을 빌려와서 보완하는 악순환이 반복되었고 그것이 각 시기들마다 조금씩 모습을 달리하여 계속 유지되었던 것이 취약국가의 역동적인 속성이었다. 그리고, 이는 한국 전쟁 이후 모든 것이 파괴되고 해방 직후보다 오히려 더 심각한 자원의 부족 속에서 경제발전과 국가안보의 두 가지 과제를 모두 성취해야 했던 이후 시기에도 마찬가지로 반복되었다.

이러한 와중 속에서도 취약국가는 나름의 내재적인 노력들을 기울여 자원의 취약성들을 극복해 나갔다. 물론, 약소국의 속성 상 국제정치적 영향으로부터 크게 제약을 받았고 미국의 지원을 얻으며 근대민족국가로 건설해 나갔다는 한계를 분명히 지니고 있었지만 그 한계를 구성원들의 법과 윤리를 초월한 헌신적인 노력과 희생 속에서 상대적으로 여건이 훨씬 좋았던 다른 국가들에 비해 성공적으로 근대국가를 건설하여 성공사례로까지 꼽히게 되었다.

그럼에도 불구하고, 다른 국가들과 다른 분단이라는 상황 속에서도 단일 민족의 통일된 근대민족국가건설을 성취해야만 한다는 국제정치적 자원과 민족주의적인 이념적 자원의 취약성은 여전히 벗어날 수 없는 한계로 남아 취약국가로써의 속성에서 벗어나지 못하게 하고 있다. 결국, 이러한 조건과 상태를 내재적인 노력과 지금까지 성취한 인적, 물적, 경제적 자원으로 개선하여 극복할 수 있을지 혹은 반드시 통일된 근대민족국가를 달성해야 한다는 민족주의적 대의명분을 포기함으로써 이념적 자원의 취약성의 반복의 악순환이라는 근본적 한계를 스스로 단절시킬 것인지가 우리의 과제로 남은 셈이다.

참고문헌

■ 1차 자료

1. 국문

(1) 신문

『국도신문』 『국민신문』 『국방일보』 『국제신문』 『경향신문』 『대동신문』
『독립신문』 『독립신보』 『동광신문』 『동아일보』 『민국일보』 『민주일
보』 『매일신보』 『부산신문』 『부산일보』 『상공일보』 『서울신문』 『수
산경제신문』 『세계일보』 『신한민보』 『연합신문』 『자유신문』 『전단』
『조선일보』 『조선중앙일보』 『중앙신문』 『평화일보』 『한성일보』

(2) 잡지

『관보 제3호』

『관보 제26호』

공보처, 『주보 6호』 . 1949. 서울: 공보처 출판국 편집과.

『주보 39호』 . 1949. 서울: 공보처 출판국 편집과.

, 『주보 52호』 . 1950. 서울: 공보처 출판국 편집과.

『주간 서울』

『시정월보 창간호』

『시정월보 제2호』

『한국 전란 2년지』

(3)연감

대한금융조합연합회 조사부. 1955. 『한국농업연감』 대한금융연합회 조사부.
대한민국 공훈사 발간위원회. 1987. 『대한민국 삼부요인 초람』 과천: 국사편찬위원회.
조선경제사. 1947. 『조선경제요람』 서울: 조선경제사.
조선은행조사부. 1948. 『조선경제연보』 서울: 조선은행,
조선은행조사부. 1948. 『경제연감』 서울: 조선은행.
조선은행조사부. 1949. 『조선경제통계요람』 서울: 조선은행.
문교부. 1946. 『문교행정개황』 조선교학도서주식회사.
한국은행 조사부 편. 1955. 『경제연감』 서울: 한국은행 조사부.
한국은행 조사부. 1962. 『경제통계연보』 서울: 한국은행.

(4)자료집

국사편찬위원회. 2010. 『실록 대한민국사 자료집 한국경제 정책자료1: 1948.8-1949.12』 서울: 선인.
. 『실록 대한민국사 자료집 한국경제 정책자료2: 1950.1-1950.6』 서울: 선인.
대한민국 국회 편. 1999. 『남조선 과도입법의원 속기록』 서울: 선인문화사.
방기중 편. 2005. 『일제 파시즘 기 한국사회 자료집』 서울: 선인.
정태수. 1992. 『미군정기 한국 교육사 자료집 상, 1945~1948』 서울: 홍지원.
유영익 편. 2009. 『이승만 동문 서한집 상』 서울: 연세대학교 출판부.
. 2009. 『이승만 동문 서한집 하』 서울: 연세대학교 출판부.

(5)주요기관 소장 자료

『제1회 국회속기록 제59호』 ,

『제1회 국회속기록 제82호』

『제1회 국회속기록 제83호』

『제1회 국회속기록 제93호』

『제1회 국회속기록 제105호』

『제2회 국회속기록 제13호』

『제2회 55차 국회 본 회의 국회 속기록』

국가기록원. 1947. 「미군정관보 임명사령 제118호(1947년 3월29일)」

국가기록관 대통령 기록원-1950년 개헌안(AA0003855)

1954년 1월 23일의 정부 제안 개헌안(AA0003857)

농지개혁법 실시 연시(延施)에 관한 건(AA0000103)

식량배급실시에 관한 건(AA0000040)

실책 공무원 처벌 보고 요청에 관한 건(AA0000059)

2. 외국문서

(1)미국

A. 미간행자료

①디지털자료

DNSA(Declassified National Security Archive)

-NSC Report (National Security Council Report):

National Security Council Report 8, April, 2, 1949.

National Security Council Report 8/2, March, 22. 1949.

National Security Council Report 61, January, 27, 1950.

National Security Council Report 73, July, 1, 1950

-CIA Reprt(Central Intelligence Agency Report)
Central Intelligence Agency Report, June, 19, 1950.

FRUS(Foreign Relations of the United States)1948-1950.

B. 간행자료.

Commander in Chief, United States Army Forces, Pacific,
Summation of U. S. Military Government Activities in
Korea. No.7-15.; 이길상. 1990. 『미군정 활동 보고서
1-6권』 서울 : 원주 문화사.

Commander in Chief, Far East, Summation of U. S. Military
Government Activities in Korea. No.16-22.: 이길상. 1990. 『미군정
활동 보 고서 1-6권』 서울 : 원주 문화사.

Headquarter USAFIK, *G-2 Weekly Summary*. ; 한림대학교 아시아 문화연구
소, 1989. 『주한미군 주간 정보요약』 춘천: 한림대학교
아시아문화연구소.

-----, *G-2 Periodic Report*. ; 한림대학교 아시아 문화연구
소, 1989. 『주한미군 일일 정보요약』 춘천: 한림대학교
아시아문화연구소.

-----, *Intelligence Summary Northern Korea*. : 한림대학교
아시아 문화연구소, 1989. 『주한미군 북한 정보요약』
춘천: 한림대학교아시아문화연구소.

Headquarters KMAG, *G-2 Periodic Report, G-2 Weekly Summary*.: 한림대
학교 아시아 문화연구소, 1989. 『미 군사고문단 정
보일지』 춘천: 한림대학교아시아문화연구소.

Hoag, Leonard. 1970. *American Military Government in Korea: War Policy
and the First Year of Occupation, 1941-1946*. Draft

- manuscript produced under the auspices of the Chief of Military History, Department of the Army, 1970, Pentagon Library; 신복룡, 김원덕 옮김, 1992. 『한국분단보고서 상』 서울: 풀빛.
- Record Group 59, General Records of the Department of State, 895 Internal Affairs of Korea; 국사편찬위원회. 2006. 『미국의 대한원조관계문서 1-2』 과천: 국사편찬위원회.
- Record Group 84, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State; 국사편찬위원회. 2006. 『미국의 대한원조관계문서 1-2』 과천: 국사편찬위원회.
- Record Group 165: ABC 014 Japan. 1947. *Report of the Special Inter-Departmental Committee on Korea*, (Feb, 1947). ; 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. 『한국분단보고서 하』, 서울: 풀빛.
- Record Group 332, Box 45, 1953. Office of the Chief of Military History: OCMH, Department of Defense. ; 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. 『한국분단보고서 하』, 서울: 풀빛.
- Record Group 332, Boxes 29&65, *Trusteeship: Third Draft* (Manuscript). ; 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. 『한국분단보고서 하』, 서울: 풀빛.
- Record Group 332, Box 66, 1947. *Report of US Delegation on US-USSR Joint Commission*(20, August, 1947).: 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. 『한국분단보고서 하』, 서울: 풀빛.
- Supreme Commander for the Allied Powers, South Korean Interim Government Activities of Non-Military Activities. No.1-6.; 이길상. 1990. 『미군정 활동 보고서 1-6권』 서울 : 원주 문화사.

United States Armed Forces in Korea, *History of the United States Armed Forces in Korea*, Manuscript in the Office of the Chief of the Chief of the Military History, Washington, D.C.; 『주한미군사』 1-4, 1988. 서울: 돌베개.

-----, Summation of South Korean Interim Government Activities No.23-34.; 이길상. 1990. 『미군정 활동 보고서 1-6권』 서울: 원주 문화사.

Wedemeyer, Albert, C. 1947. *Report to the President Submitted by Lt. Gen. A. C. Wedemeyer: Korea, September 1947*, USGPO, Washington D.C, 1951.

중앙일보 현대사연구소 편. 1996. 『미군 CIC 정보 보고서』 1-4권 서울: 중앙일보 현대사연구소.

(2)소련

국사편찬위원회. 2004. 『러시아 연방 국방성 중앙 문서보관소 소련군정문서: 남조선 정세 보고서 1946-1947』, 과천: 국사편찬위원회.

-----, 전현수 역. 2004. 『쉬띠꼬프 일기』 과천: 국사편찬위원회.

박종효 편역. 2010. 『러시아 연방 외무성 대한정책자료 I』 서울: 선인.

3. 회고록, 전기, 평전

(1) 단행본

- 공국진. 2001. 『한 노병의 애가』 서울: 원민.
- 김두한. 1963 『피로 물들인 건국전야 : 김두한 회고기』 서울: 연우 출판사.
- 김두한. 2002. 『김두한 자서전(2)』 서울: 메트로 서울 홀딩스.
- 김구 지음, 도진순 엮고 보탬, 2007. 『백범어록: 평화통일의 첫 걸음, 백범의 마지막 말과 글』 서울: 돌베개.
- 김구 지음, 도진순 엮어 옮김. 2011. 『쉽게 읽는 백범일지』 서울: 돌베개.
- 김정렬. 2010. 『항공의 경종: 김정렬 회고록』 서울 : 대희.
- 백선엽. 2010. 『조국이 없으면 나도 없다』 서울: 월간 아미.
- 선우기성. 1987. 『어느 운동자의 일생』 서울: 배영사.
- 선우종원. 1992. 『사상검사』 서울 : 계명사.
- 이응준. 1982. 『회고 구 십년: 이응준 자서전』 서울: 산운 기념 사업회.
- 이철승. 1976. 『전국학련』 서울: 중앙일보.
- 이치업. 스티븐 엠 딸프 공저. 2001. 『번개장군』 서울: 원민.
- 이한림. 1994. 『이한림 회상록: 세기의 격랑』 서울: 팔복원.
- 유세열, 김태호 공저; 옥계 유진산 선생 기념 사업회 편. 1984. 『(옥계) 유진산 : 생애와 사상과 정치』, 서울: 사장.
- 유재홍. 1994. 『격동의 세월: 유재홍 회고록』 서울: 을유문화사.
- 장택상. 1992. 『대한민국 건국과 나 : 창랑 장택상 자서전』 서울: 창랑 장택상 기념 사업회.
- 조병옥. 1959. 『나의 회고록』 서울: 민교사.
- 짐 하우스만, 정일화 역. 1995. 『한국 대통령을 움직인 미군 대위』 서울: 한국문원.

(2) 신문, 잡지, 연재물

- 이경남. 1987. “청년운동 반 세기,” 『경향신문』 (1987년 1월-4월).

- 이영근. 1990. “여운형 「건준」의 좌절; 통일일보 회장 고 이영근 회고록 (상)”, 『월간조선』 (1990년 9월호).
- 최하영. 1968. “정무총감, 한인과장 호출하다”, 『월간중앙』 (1968년 8월호).

4. 증언, 인터뷰

- 한국정신문화연구원, 한민족문화연구소편, 2001. 『구술자료 총서 1: 내가 겪은 해방과 분단』 서울: 선인.
- . 『구술자료 총서 3: 내가 겪은 건국과 갈등』 서울: 선인.
- . 『구술자료 총서 4: 내가 겪은 한국전쟁과 박정희 정부』 서울: 선인.

■ 2차 자료 [단행본]

(1)영문

- Anderson, Perry. 1974. *Lineages of the Absolutist State* London: Verso.
- Althusser, Louis. 1969. *For Marx* New York : Penguin Press.
- Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* New York : Oxford University Press.
- Armstrong, Charles. 2003. *The North Korean Revolution, 1945-1950* Ithaca: Cornell University Press.
- Badie, Bertrand and Birnbaum, Pierre. 1983. *The Sociology of the State*

- Chicago: University of Chicago Press.
- Brazinsky, Gregg. 2007. *Nation Building in South Korea : Koreans, Americans, and The Making of a Democracy* Chapel Hill, NC : University of North Carolina Press.
- Cho Soon Sung. 1967. *Korea in World Politics, 1940-1950 : an Evaluation of American Responsibility* Berkeley: University. of California Press.
- Cumings, Bruce. 1981. *The Origins of the Korean War volume I: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947* Princeton, N.J.: Princeton University Press. ; 브루스 커밍스, 김자동 옮김. 2001. 『한국전쟁의 기원』 서울: 일월서각.
- , 1990. *The Origins of Korean War volume II: The Roaring of the Cataract, 1946-1950* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- , 1997. *Korea's Place in the Sun : a Modern History* New York: Norton.
- Dobbins, James, Jones, Seth G, Crane, Keith, DeGrasse. Beth Cole. 2007. *The Beginner's Guide to Nation-Building* RAND NATIONAL SECURITY RESEARCH DIVISION: RAND Corporation.: 제임스 도빈스 외 지음 ; 임을출, 손희경 옮김. 2010. 『미국 랜드연구소의 국가건설 어떻게 할 것인가』 파주 : 한울.
- Eudin, Xenia Joukof and Slusser, Robert M. 1967. *Soviet Foreign Policy, 1928-1934: Documents & Materials* University Park: Pennsylvania State University Press.

- Evans, Peter and Skocpol, Theda (eds.). 1985. *Bringing the State Back In* Cambridge: Cambridge University Press.
- Fleming, Denna Frank. *The Cold War and its Origins, 1917-1960*. 1961. New York: Doubleday. ; D·콘데 著 ; 岡倉古志郎 監譯. *現代朝鮮史(An Untold History of Modern Korea)*, 1972. 東京: 太平出版社, 1972.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks* New York: International Publishers.
- Halliday, Jon and Cumings, Bruce. 1988. *Korea : the Unknown War* (New York: Pantheon Books.
- Halliday, Jon and Chang , Jung. 2005. *Mao : the Unknown Story* New York: Knopf.
- Henderson, Gregory. 1978. *Korea: The Politics of the Vortex* (Harvard University Press; 1978). ; 그레고리 헨더슨 지음 ; 박행웅 ; 이종삼 옮김. 2000. 『소용돌이의 한국정치』 서울: 한울.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies* New Heaven, Yale University Press,
- Johnson,, Chalmers. 1982. *MITI and The Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* Stanford: Stanford University Press.
- Kolko, Joyce and Kolko, Gabriel. 1972. *The Limits of Power* New York: Harper& Row.
- Lankov, Andrei. 2002. *From Stalin to Kim II Sung: The Formation of North Korea, 1945-1960* New Bruswick NJ: Rutgers University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man : The Social Bases of Politics* New York : Doubleday.

- Marx, Karl. 1981. *Capital Volume III : A Critique of Political Economy*
London: Penguin Books.
- Marx, Karl and Engels, Friedrich. 1955. *The Communist Manifesto* New
York: Appleton-Century-Crofts.
- , 1942. *Selected Correspondence*,
New York: International
Publishers,
- Matray, James Irving. 1985. *The Reluctant Crusade : American Foreign
Policy in Korea, 1941-1950* Honolulu : University
of Hawaii Press.; 제임스 I.매트레이 지음 ; 구대열 옮
김. 1989. 『한반도의 분단과 미국 : 미국의 대한 정책,
1941-1950』 서울 : 을유문화사.
- Mazower, Mark. 1999. *Dark continent : Europe's Twentieth Century*
London: Penguin.; 마크 마조워 지음 ; 김준형 옮김. 2009.
『암흑의 대륙 : 20세기 유럽 현대사』 서울: 후마니타스.
- McCune, George M. 1950. *Korea Today* Cambrige: Harvard University.
Press.
- Macdonald, Donald Stone. 1992. *U.S.-Korean Relations from Liberation to
Self-Reliance: The Twenty-Year Record :
An Interpretative Summary of the Archives
of the U.S. Department of State for the
Period 1945 to 1965* Boulder: Westview
Press. ; 한국역사연구회 1950년 반 옮김. 2001.
『한미관계 20년사 (1945-1965년) 해방에서
자립까지』, 서울: 한올아카데미.
- Meade, Grant E. 1951. *American Military Government of Korea* New-York
:King's Crown. ; 그란트 미드 지음 ; 안종철 옮김.
1993. 『주한미군정 연구』 서울 : 공동체.

- Meril, John. R. 1989. *Korea-Peninsular Origins of the War* New York: University of Delaware Press.
- Millett, Allan R. 2005. *The War for Korea, 1950-1951 : They Came From the North* Kansas: University Press of Kansas.
- Miliband, Ralph. 1969. *The State in Capitalist Society* New York : Basic Books.
- Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy* Boston: Beacon Press.
- Nordinger, Eric. 1977. *Soldiers in Politics : Military Coups and Governments, Englewood Cliffs N. J. :* Prentice-Hall.
- O'Donnell, Guillermo A. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Oliver, Robert Tarbell. 1954. *Syngman Rhee : The Man Behind the Myth*, New York : Mead ; London : R. Hale.; 로버트 올리버 지음 ; 황정일 옮김. 2002. 『이승만 : 신화에 가린 인물』 서울: 건국대학교 출판부.
- Palais, James B. 1975. *Politics and Policy in Traditional Korea* Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Parsons, Talcott. 1951. *The Social System* London : Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Passmore, Kevin. 2002. *Fascism : a Very Short Introduction* Oxford; New York: Oxford University Press.
- Paxton, Robert O. 2004. *The Anatomy of Fascism* New York: Knopf.

- Poulantzas, Nicos. 1979. *Fascism and Dictatorship : the Third International and the Problem of Fascism* London: Verso.
- Rotberg, Robert I. 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* Washington D.C: Brookings Institution Press.
- , 2004. *When States Fail: Causes and Consequences* Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Saul, John S. 1979. *The State and Revolution in Eastern Africa* New York: Monthly Review Press.
- Schnabel, James F. 1996. *History of the Joint Chiefs of Staff : The Joint Chiefs of Staff and National Policy 1945~1947* Washington, D.C.: USGPO.
- Sen, Anupam. 1982. *The State, Industrialization and Class Formations in India: A Neo-Marxist Perspective on Colonialism, Underdevelopment and Development* London: Routledge and Kegan Paul.
- Shin Gi Wook. 1996. *Peasant Protest and Social Change in Colonial Korea* Seattle : University of Washington Press.
- , 2006. *Ethnic Nationalism in Korea: Genealogy, Politics and Legacy* Stanford: Stanford University Press.
- Simmons, Robert. 1975. *The Strained Alliance: Peiking, Pyongyang, Moscow and the Politics of the Korean Civil War*, New York: The Free Press.
- Slusser, Robert M. and Trisk, Jan F. 1959. *A Calendar of Soviet Treaties, 1917-1957* Stanford: Stanford University. Press.
- Stewart, Frances and Brown, Graham. 2009. *Fragile States*, Center for Research on Inequality,

Human Security, University
of Oxford, Crise Working
Paper, N0.51, (January),
London: Oxford.

Stone, Isidor. F. 1952. *The Hidden History of the Korean War* New York:
Monthly Review Press.; I.F.스톤 지음 ; 백외경
옮김. 1988. 『비사 한국전쟁』 서울: 신학문사.

Stueck, William Whitney. 2002. *Rethinking the Korean war : a New
Diplomatic and Strategic History*
Princeton, NJ
; Princeton University Press.

Suh, Dae-Sook. 1967. *The Korean Communist Movement, 1918-1948*
Princeton, N.J. : Princeton University Press.

Tilly. Charles(eds). 1978. *The Formation of National States in Western
Europe* Princeton, NJ : Princeton University.
Press.

------. 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD
990-1992* Cambridge, Mass., USA : B.
Blackwell,

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market : Economic Theory and the
Role of Government in East Asian Industrialization*
Princeton, NJ; Princeton University Press.

Wallerstein, Immanuel. 1979. *The Capitalist World-Economy* Cambridge:
Cambridge University Press.

. 1984. *The Politics of the World Economy: The
State, the Movements, the Civilizations*
Cambridge: Cambridge University Press.

Walt, Rostow. 1960. *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist*

- Manifesto* Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max, Roth, Guenther and Wittich, Claus (eds), 1978. *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology* Berkely: University of California Press.
- Williams, William Appleman. 1959. *The Tragedy of American Diplomacy* Cleveland : World Pub. Co.
- 네오 클레우스, 마크 지음, 정준영 옮김. 2002. 『파시즘』 서울: 이후.
- 리차드 D.로빈슨 지음; 정미옥 옮김. 1988. 『미국의 배반: 미군정과 남조선』, 서울: 과학과 사상.
- 브루스 커밍스 등저. 1983. 『분단전후의 현대사』 서울: 일월서각.
- J.R.메릴 지음; 신성환 옮김. 1988. 『침략인가 해방전쟁인가』 서울: 과학과 사상.
- 안드레이 란코프 저, 김광린 역. 1995. 『소련의 자료로 본 북한 현대정치사』 서울: 오름.
- 알버트 웨드마이어(Albert Wedemeyer), 민정합동위원회(Joint Civil Affairs Committee: JCAC); 신복룡, 김원덕 옮김. 1992. 『한국분단보고서 하』 서울: 풀빛.
- 잔 프랑코 쏫지 지음 ; 박상섭 옮김. 1995. 『근대국가의 발전』 서울: 민음사.
- 조이스 콜코, 가브리엘 콜코. 1982. 『한국 현대사의 재조명』 서울: 돌베개.
- 프랭크 볼드윈 편. 1984. 『한국 현대사: 1945~1975』 서울: 사계절.

(2)국문

- 강만길 외. 1985. 『해방 전후사의 인식 2』 서울: 한길사.
- 강만길. 2011. 『20세기 우리역사: 강만길의 현대사 강의』 서울: 창비.
- 강성재. 1987. 『참군인 이종찬 장군』 서울: 동아일보사.
- 건국청년운동협의회. 2007. 『대한민국건국청년운동사』 서울: 건국청년운동협의회총본부.

- 고영자. 2008. 『일본의 파시즘과 대한민국임시정부기』 서울: 탕자.
- 고명섭. 2005. 『지식의 발견: 한국 지식인들의 문제적 담론읽기』 서울: 그린비.
- 국군보안사령부. 1987. 『대공 30년사』 서울: 국방부.
- 국방부 전사편찬위원회. 1981. 『국방사 1: (1945.8.15-1950.6.25)』 서울: 국방부.
- 국회도서관 입법조사국. 1964. 『선진제국의 대 아시아 경제협력』, 서울: 국회도서관.
- 권명아. 2005. 『역사적 파시즘 : 제국의 판타지와 젠더 정치』 서울: 책세상.
- 김기원. 1990. 『미군정기의 경제구조: 귀속업체의 처리와 노동자 지주 관리 운동을 중심으로』 서울: 푸른산.
- 김국후. 2008. 『소련의 평양군정』 서울: 한울.
- 김규향. 2005. 『나는 왜 불온한가: B급 좌파 김규향, 진보의 거처를 묻다』 서울: 돌베개.
- 김남식. 1984. 『남로당연구』 서울: 돌베개.
- 김남식 외. 1989. 『해방 전후사의 인식 5: 북한의 혁명전통. 인민정권의 수립과 반제 반봉건 민주주의 혁명과정』 서울: 한길사.
- 김덕호, 원용진. 2008. 『아메리카나이제이션: 해방 이후 한국에서의 미국화』 서울: 푸른 역사.
- 김동춘. 2000. 『전쟁과 사회』 서울: 돌베개.
- 김득중. 2009. 『빨갱이의 탄생: 여순사건과 반공국가의 형성』 서울: 선인.
- 김명인. 2004. 『조연현, 비극적 세계관과 파시즘 사이』 서울: 소명.
- 김명윤. 1971. 『한국재정의 구조』 서울: 고려대학교 출판부.
- 김사랑 외저; 이상경 편. 2009. 『일제 말기 파시즘에 맞선 혼의 기록』 서울: 역락.
- 김상봉. 2005. 『도덕교육의 파시즘 : 노예도덕을 넘어서』 서울: 길.
- 김석준. 1996. 『미군정 시대의 국가와 행정』 서울: 이화여대 출판부.
- 김성국(외). 1988. 『한국자본주의의 정치 경제학적 연구』 분당: 정신문화연구

원.

- 김성호 (외). 1989. 『농지 개혁 사 연구』 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김성희. 1976. 『정치사』 서울: 박영사.
- 김영명. 1983. 『제3세계의 군부통치와 정치경제』 서울: 한울.
- 김용일. 1999. 『미군정하의 교육정책연구: 교육정치학적 접근』 서울: 고려대 민족 문화연구원.
- 김일영. 2004. 『건국과 부국: 한국현대정치사 강의』 서울: 생각의 나무.
- 김운태. 1992. 『미군정의 한국통치』 서울: 박영사.
- 김운태. 2005. 『고려정치 제도와 관료제』 서울: 박영사.
- 김점곤. 1973. 『한국전쟁과 노동당전략』 서울: 박영사.
- 김재명. 2003. 『한국 현대사의 비극: 중간파의 이상과 좌절』 서울: 선인.
- 김주환 편. 1989. 『미국의 세계전략과 한국전쟁』 서울: 청사.
- 김행선. 2004. 『해방정국 청년운동사』 서울: 선인.
- 내무부 치안국 편. 1958. 『경찰 십 년사』 서울: 내무부 치안국.
- 내무부 치안국. 1972. 『한국 경찰사』 서울: 광명인쇄공사.
- 내무부 치안국. 1973. 『한국 경찰사2』 서울: 내무부 치안국.
- 노재봉. 1985. 『사상과 실천』 서울: 녹두.
- 농수산부 편. 1978. 『한국 농정사』 서울: 농수산부.
- 대한민국 국방부 전사편찬위원회 편. 1967. 『한국전쟁사 1권: 해방과 건군, 1945~1950』 서울: 국방부 작전편찬위원회.
- 대한민족청년단. 1948. 『민족과 청년 : 이범석 논설 집』 서울: 백영회.
- 대한서울상공회의소. 1976. 『상공회의소 구십 년 사 상』 서울: 대한서울상공회의소.
- 박길용, 김국후 공저. 2008. 『김일성 외교비사』 서울: 중앙일보사.
- 박기덕 편. 1998. 『한국 민주주의 10년 : 변화와 지속』 분당: 세종연구소.
- 박광주. 1992. 『한국권위주의 국가론-지도자본주의체제하의 집정관적 신증상주의 국가』 서울: 인간사랑.

- 박동서. 1961. 『한국 관료제도의 역사적 전개』 서울 : 한국연구도서관.
- 박명림 외. 1989. 『해방 전후사의 인식 6: 쟁점과 과제』 서울: 한길사,
- 박명림. 1996. 『한국전쟁의 발발과 기원 1-2: The Korean war : the Outbreak and Its Origins』 서울: 나남출판.
- . 2002. 『한국 1950: 전쟁과 평화』 서울: 나남출판.
- 박상섭. 1985. 『자본주의 국가론: 현대 마르크스주의 정치이론의 전개』 서울: 한울.
- 박상섭. 2008. 『국가, 주권』 서울: 소화.
- 박지향 등저. 2006. 『해방 전후사의 재인식 1-2』 서울: 책세상.
- 박찬표. 2007. 『한국의 국가형성과 민주주의』 서울: 후마니타스.
- 박현채. 1986. 『한국경제구조론』 서울: 일월서각.
- 박현채 외. 1987. 『해방 전후사의 인식3: 정치·사회운동의 혁명적 전개와 사상적 노선』 서울: 한길사.
- 박현채, 조희연. 1989. 『한국사회구성체 논쟁 I: 80년대 사회변동과 사회구성체 논쟁의 전개』 서울: 죽산.
- 방기중. 2005. 『일제하 지식인의 파시즘체제 인식과 대응』 서울: 해안.
- 방기중 편. 2005. 『일제 파시즘 지배정책과 민중생활』 서울: 해안.
- 변형운 외. 1985. 『분단시대와 한국사회,』 서울: 까치.
- 백영철. 1995. 『제1공화국과 한국 민주주의 : 의회정치를 중심으로』 서울: 나남출판.
- 산업은행 조사부. 1955. 『한국산업 경제 10년사』 서울: 산업은행.
- 서주석. 2008. 『한국의 국가체제형성』 서울: 학술정보.
- 서중석. 1991. 『한국 현대 민족운동 연구 : 해방 후 민족국가 건설운동과 통일전선』 서울: 역사비평사.
- 서중석. 2007. 『한국현대사 60년』 서울: 역사비평사.
- 서중석. 2011. 『지배자의 국가, 민중의 나라: 한국 근현대사 100년의 재조명』 서울: 돌베개.
- 선우기성. 1973. 『한국청년운동사』 서울: 금문사,

- 손호철. 1991. 『한국정치의 새 구상』 서울: 풀빛.
- 송건호 외. 1979. 『해방 전후사의 인식 1: 미군정과 민족분단, 친일. 반민족 세력의 실상과 해방직후의 경제구조』 서울: 한길사.
- 송남현. 1985. 『해방 삼년 사 2: 1945-48』 서울: 까치.
- 안호상. 1950. 『일민주주의의 본바탕』 서울: 일민주의 연구원.
- 양호민. 2004. 『38선에서 휴전선으로』 서울: 생각의 나무.
- 유영익 편. 1998. 『수정주의와 한국 현대사』 서울: 연세대학교 출판부.
- 유진오. 1956. 『헌법의 기초이론』 서울: 일조각,
- 유팔무, 김호기. 1995. 『시민사회와 시민운동』 서울: 한울.
- 육군본부 군사연구실. 1994. 『한국전쟁 시 학도의용군』 육군본부.
- 이기열. 2006. 『정보통신 역사기행』 서울: 북스토리.
- 이경남. 1989. 『분단시대의 청년운동 상』 서울: 삼성개발.
. 『분단시대의 청년운동 하』 서울: 삼성개발.
- 이대근. 1987. 『한국전쟁과 1950년대 자본축적』 서울: 까치.
- 이인호, 김영호, 강규형 등저. 2009. 『대한민국 건국의 재인식』 서울: 기파랑.
- 이철순 편. 2010. 『남북한 정부수립 과정 비교 1945-1948』 서울: 인간사랑.
- 이현식. 2006. 『일제 파시즘체제하의 한국 근대문학비평 : 1930년대 후반 한국 근대 문학 비평 이론 연구』 서울: 소명출판.
- 이현희. 1982. 『대한민국 임시정부 사』 서울: 집문당.
- 이혜숙. 2008. 『미군정기 지배구조와 한국사회: 해방 이후 국가-시민사회관계의 역사적 구조화』 서울: 선인.
- 임지현 외. 2000. 『우리 안의 파시즘』 서울: 삼인.
- 장준익. 1991. 『북한인민군대사』 서울: 서문당.
- 재무부. 1958. 『재정금융의 회고-건국 십 주년 업적』 서울: 재무부.
- 재정금융 삼십 년 사 편찬위원회 편. 1978. 『재정금융 삼 십 년사』 서울: 재정 금융 삼 십 년사 편찬위원회 편,
- 진덕규. 2000. 『한국현대정치사 서설』 서울: 지식 산업사.
- 진덕규. 2000. 『한국정치의 역사적 기원』 서울: 지식 산업사.

- 중앙선거 관리위원회. 1973. 『대한민국 선거사 제1집』 서울: 중앙선거 관리위원회.
- 조기안. 2003. 『미군정기의 정치행정체제 : 구조분석 : 조직·법령·자원을 중심으로』 서울: 아람.
- 조선민주주의 인민공화국 사회과학원. 역사연구소. 1981. 『조선전사 제24권』 평양: 과학백과사전출판사.
- 전국 경제인 연합회 편. 1975. 『한국경제정책 30년사』 서울: 사회사상사.
- 전상인. 2001. 『고개 숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학』 서울: 전통과 현대.
- 정병준. 1985. 『몽양 여운형 평전: 머리가 희일수록 혁명 더욱 붉어졌다』 서울: 한울.
- . 2005. 『우남 이승만 연구』 서울: 역사비평사.
- . 2006. 『한국전쟁 : 38선 충돌과 전쟁의 형성』 파주 : 돌베개.
- 정석균. 1988. 『대비정규전사』 국방부전사편찬위원회.
- 정해구. 1988. 『10월 인민항쟁연구』 서울: 열음사.
- 주섭일. 1999. 『프랑스 대숙청』 서울: 중심.
- 제주 4.3 사건진상 규명 및 희생자 명예회복위원회. 2003. 『제주 4.3 사건 진상 보고서』 서울: 선인.
- 최장집 외. 1989. 『해방 전후사의 인식 4: 민중항쟁. 무장투쟁. 문화예술운동. 한국 전쟁의 해명』 서울: 한길사.
- 최장집. 1990. 『한국현대정치의 구조와 변화』 서울: 까치.
- . 1993. 『한국 민주주의론』 서울: 한길사.
- 하영선 편. 1999. 『한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서』 서울: 나남.
- 한국 미래학회 편. 2010. 『제헌과 건국』 서울: 나남.
- 한국사학회 편. 1983. 『한국사회 어디로 가고 있나』 서울: 현대사회연구소.
- 한국산업 사회 연구회 편. 1991. 『한국사회의 지배이데올로기』 서울: 녹두.
- 한국산업은행조사부 편. 1955. 『한국산업 경제 십년 사1945-1955』 한국산업은

행조사부.

한국은행조사부. 1953. 『한은조사월보』 한국은행(1953년 2월).

한국정치연구회 지음. 1989. 『한국정치론』 서울: 백산서당.

한국정치학회(편). 1987. 『현대 한국정치와 국가』 서울: 법문사.

한국정치학회 엮음. 2011. 『한국정치연구의 쟁점과 과제』 서울: 한울.

한배호 편. 2000. 『한국현대정치론I: 제1공화국의 국가형성, 정치과정, 정책』 서울: 오름.

한승조 외 공저. 1990. 『해방 전후사의 쟁점과 평가1』 서울: 형성출판사.

한용원. 1984. 『창군』 서울: 박영사.

한홍구. 2003. 『대한민국사 1』 서울: 한겨레 신문사.

홍성유. 1962. 『한국경제와 미국원조』 서울: 박영사.

(3)일문, 노문(번역본)

木村光彦, 安部桂司 著. 2008. 戦後日朝関係の研究 : 対日工作と物資調達
東京 : 知泉書館. ; 기무라 미쓰히코, 아베 게이지 지음; 차문
석, 박정진 옮김. 2009. 『전쟁이 만든 나라, 북한의 군사
공업화』 서울: 미지북스.

佐佐木春隆. 1976. 1, 建軍と戦争の勃發前まで 東京 : 原書房.; 사사끼 하루다까,
강창구 편역. 『한국전비사』 서울: 병학사, 1977.

예프게니 바자노프. 나탈리아 바자노바. 김광린 역. 1998. 『소련의 자료로
본 한국전쟁의 전말』 서울: 열림.

■ 2차 자료 [논문]

(1)영문

- Alavi, Hamza. 1972. "The State on Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review*, Vol. 74, (Jul.-Aug 1972).
- Althusser, Louis. 1969. "Contradiction and Overdetermination," Althusser, Louis. *For Marx* New York : Penguin Press.
- Bamat, Thomas. 1977. "Relative State Autonomy and Capitalism: Brazil and Peru," *Insurgent Sociologist*, Vol.7.
- Lankov, Andrei. 2005 "Soviet Politburo Decisions and the Emergence of the North Korean State, 1946-1948," *Korea Observer* Vol.36. No.3. Institute of Korean Studies.
- Lasswell, Harold D. 1941. "The Garrison State," *The American Journal of Sociology*, Vol. 46, No. 4.
- Marx. Karl. 1955. "The eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte and Capital," Marx, Karl and Engels, Friedrich. *The Communist Manifesto* New York: Appleton-Century-Crofts.
- Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results", *Archives européennes de sociologie* Vol. 25,
- Saul, John S. 1979. "The State in Post-Colonial Societies: Tanzania," Saul, John S. *The State and Revolution in Eastern Africa* New York: Monthly Review Press.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research," , Evans, Peter and Skocpol, Theda (eds.), *Bringing the State Back In* Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1978 "Reflections on the history of European State-Making," Tilly, Charles(eds), *The Formation of National States in Western Europe* N.J: Princeton : Princeton

University Press.

(2)국문

A. 학술지

- 강민. 1983. “관료적 권위주의의 한국적 생성,” 『한국정치학회보』, 제17집, 한국 정치학회.
- 권혁주. 2010. “취약국가의 이해 :INCAF와 국제협력 기구의 논의를 중심으로,” 『국제 개발협력』 (2010년 제3호) 한국 국제 협력단.
- 권혁주, 배재현, 노우영, 동그라미, 이유주. 2010. “분쟁과 갈등으로 인한 취약 국가의 개발협력 :취약국가 모형과 정책대안 모색을 중심으로,” 『행정논총』 제 48권 제4호 (2010년 12월), 서울대학교 한국행정연구소.
- 김수자. 2008. “미군정의 군정기구 운영과 관료임용 정책,” 『향토 서울』 제 71호(2008년 2월호) 서울 특별시사편찬위원회.
- 김일영. 1993. “부산정치파동의 정치사적 의미,” 『한국과 국제정치』 17(93년 6월) 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 김태명, 조성제. 2008. “우리나라 관세정책, 제도의 변천 및 향후 과제,” 『경영사학』, Vol.47, 한국경영사학회,
- 박성진.2010.“1950년대 한국 발전국가의 태동”. 건국대학교 정치외교학과 박사학위 논문.
- 박준규.1965. “조약협정으로 본 한미관계”, 『청맥』 제2집 1호, 서울 청맥사.
- 원구환. 2003. “미군정기 한국 관료제의 소극적 대표성”, 『행정논총』 제41권, 제 4호(2003년 12월호), 서울대학교 한국행정연구소.
- 이병천. 2005. “전환시대의 한국 자본주의론-'61년 체제'와 '87년 체제'의 시험대,” 『역사비평』 통권71호 (여름), 서울: 한국역사연구회.
- 이조원. 2008. “취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구,” 『북한연구 학회

- 보』 12권, 2호, 북한연구학회.
- 이현진. 2004. 『제1공화국기 미국의 대한경제 원조정책 연구』, 서울: 이화여자 대학교 박사학위논문.
- 정성기. 2005. “80년대 한국사회구성체논쟁, 또 하나의 성찰적 재론,” 『역사비평』 통권71호 (여름), 한국역사연구회.
- 정용욱. 2007. “해방직후 주한미군 방첩대의 조직 체계와 활동”, 서울 대학교 『서울말 연구』 제 53집.
- 정일형. 1946. “해방 이후의 인사행정 실체”, 『法政』 제1권 제 1호(1946년 9월).
- 정태수. 1991. “현대 한국 군정교육의 역사적 평가에 대한 토론,” 『한국교육사학』 13, 한국교육학회 교육사연구회.
- 최광. 1989. “미군정하의 재정제도와 재정정책,” 『재정학연구3』, 한국재정학회.
- 최진근, 이은진. 2010. “취약국가와 새마을운동 개발협력 증진방안,” 『새마을운동과 지역사회개발 연구』 제6권, 평택: 경문 대학교 새마을 연구소.
- 안병직. 1985. “식민지 반 봉건 사회론의 쟁점,” 『산업사회연구』 제1집.
- 이병천. 2005. “전환시대의 한국 자본주의론-’61년 체제’와 ’87년 체제’의 시험대,” 『역사비평』 통권71호 (여름), 한국역사연구회.
- 이선아. 2003. 「한국전쟁 전후 빨찌산의 형성과 활동」, 『역사연구』 제13호, 서울: 역사학연구소.
- 이성형. 1989. “신 식민지파시즘론의 이론구조,” 『현실과 과학』 2집
- 임종명. 1996. “조선민족청년단(1946.10~1949.1)과 미군정의 ‘장래 한국의 지도 세력’양성정책,” 『한국사연구』 제95호, 한국사 연구회.
- 정성기. 2005. “80년대 한국사회구성체논쟁, 또 하나의 성찰적 재론,” 『역사비평』 통권71호 (여름), 서울: 한국역사연구회.
- 정용욱. 2007. 「해방직후 주한미군 방첩대의 조직 체계와 활동」, 『서울말 연구』 제53집, 서울대학교.
- 정일형. 1946. “해방 이후의 인사행정 실체” 『法政』 제1권 제 1호(1946년 9월),

- 조형제. 1989. “한국 국가에 대한 신식민지파시즘론의 적용,” 한국산업연구회 편, 『경제와 사회』 4(겨울호) 서울: 한울.
- 캐스린 웨더스비(Kathryn Weathersby), 강규형. 2010. “북-중-소 삼각관계가 6·25 전쟁과정과 전후 북한외교 행태에 미친 영향,” 『정신문화 연구』 Vol.33 No.3. 분당: 한국학중앙연구원.

B. 출판물

- 김성호, 최선. 2010. “제1장 1948년 건국헌법에 나타난 혼합적 권력구조의 기원: 미군정기와 제헌국회의 헌법안 및 헌법논의를 중심으로,” 한국 미래학회 편. 2010. 『제헌과 건국』 서울: 나남.
- 김영호. 1998. “한국전쟁 원인의 국제정치적 해석-스탈린의 룰백 이론,” 유영익 편, 『수정주의와 한국 현대사』 서울: 연세대학교 출판부.
- 김일영. 2011. “농지개혁을 둘러싼 신화의 해체,” 한국정치학회 엮음, 『한국정치연구의 쟁점과 과제』 서울: 한울.
- 노재봉. 1985. “제3부 제3장 한국 경제개발에 따르는 정치적 cost,” 노재봉. 『사상과 실천』 서울: 녹두.
- 류상영. 1989. “8.15이후 좌, 우익 청년단체의 조직과 활동,” 『해방 전후사의 인식 4』 서울: 한길사.
- 박기덕. 1998. “한국 국가의 성격과 능력 : 통계지표에 의거한 민주화 전후의 비교 연구,” 박기덕 편. 『한국 민주주의 10년 : 변화와 지속』 분당: 세종연구소.
- 박상섭. 1985. “제9장 결론: 네오마르크스주의 국가이론에 대한 평가,” 박상섭, 『자본주의 국가론: 현대 마르크스주의 정치이론의 전개』 서울: 한울.

- . 1987. “한국정치와 자유민주주의”, 한국정치학회(편), 『현대 한국정치와 국가』, 서울: 법문사.
- 박현채. 1986. “제3부 경제구조와 사회발전론, 제4장 현대 한국사회의 성격과 발전단계에 관한 연구(1),” 박현채, 『한국경제구조론』 서울: 일월 서각.
- 이완범. 1990. “해방 전후사 연구 10년의 현황과 자료,” 한승조 외 『해방 전후사의 쟁점과 평가1』 서울: 형성출판사.
- 유팔무, 1995. “시민사회의 성장과 시민운동,” 유팔무, 김호기, 『시민사회와 시민운동』 서울: 한울.
- 장달중. 1988. “국가와 자본주의 발달,” 김성국(외), 『한국자본주의의 정치 경제학 적 연구』 분당: 정신문화연구원.
- 전상인. 1998. “고개 숙인'수정주의,” 유영익 편, 『수정주의와 한국현대사』, 서울: 연세대학교 출판부.
- 전상인. 2001. “고개 숙인수정주의: 한국현대사 연구의 새로운 출발,” 전상인, 『고개숙인 수정주의: 한국현대사의 역사사회학』 서울: 전통과 현대.
- 조효제. 2005. “머리글,” Robert O Paxton, 2004. ; 손명희, 최희영 옮김. 2005. 『파시즘: 열정과 광기의 정치혁명』 서울: 교양인.
- 최장집. 1985. “노동조합에 대한 조합주의적 통제,” 변형윤 외, 『분단시대와 한국사회』 서울: 까치.
- 최장집. 1990. “과대성장국가의 형성과 정치균열의 전개,” 최장집. 『한국현대정치의 구조와 변화』 서울: 까치.
- 최장집, 이성형. 1991. “한국사회의 정치 이데올로기,” 한국산업 사회 연구회 편, 『한국사회의 지배이데올로기』 서울: 녹두.
- .1993. “한국 국가론의 비평적 개관,” 최장집, 『한국 민주주의이론』 서울: 한길사.
- .1993. “한국정치균열의 구조와 전개,” 최장집, 『한국 민주주의이론』, 서울: 한길사.

- 하영선. 1999. “냉전과 한국,” 하영선 편, 『한국전쟁의 새로운 접근: 전통주의와 수정주의를 넘어서』 서울: 나남.
- 한국정치연구회. 1989. “제1장 한국국가성격에 관한 이론적 고찰,” 한국정치연구회. 『한국정치론』 서울: 백산서당.
- 한배호. 2000. “서론: 제1공화국의 정치체제,” 한배호 (편) 『한국현대정치론 I: 제1공화국의 국가형성, 정치과정, 정책』 서울: 오름.
- 한상진. 1983. “관료적 권위주의 하에서의 민주주의의 전망,” 한국사회학회 편, 『한국사회 어디로 가고 있나』 서울: 현대사회연구소.
- 한용원. 2010. “남북한 군대창설과정 비교”, 이철순 편, 『남북한 정부수립과정 비교: 1945-1948』 서울: 인간사랑.
- 가브리엘 콜코. 1983. “국제정치적 역학관계와 전후처리문제,” 브루스 커밍스 등 저. 『분단전후의 현대사』 서울: 일월서각.
- 조이스 콜코, 가브리엘 콜코. 1982. “미국과 한국의 해방,” 조이스 콜코, 가브리엘 콜코 『한국 현대사의 재조명』 서울: 돌베개.
- , 1989. “미국의 세계전략과 한국전쟁,” 김주환 편. 『미국의 세계전략과 한국전쟁』 서울: 청사.

■ 2차 자료 [문헌해제]

- 박태균, 2010 “이승만 대통령 시기 공개문서를 통해 본 1950년대 대한민국 정부의 정책과 그 특징: 자료 해제” (2010년 12월2일).
- 정병준. 2002. “미 국립문서 기록 관리청 소장 RG 59(국무부 일반문서) 내 한국 관련문서,” 국사편찬위원회 편, 『해외 사료총서2: 미국 소재 한국사 자료 조사 보고 제1권』 과천: 국사편찬위원회.
- . “미 국립문서 기록 관리청 소장 RG 84(국무부 재외 공관문서) 내 한국 관련문서,” 국사편찬위원회 편, 『해외 사료총서2: 미국 소재 한국사 자료 조사 보고 제1권』 과천: 국사편찬위원회.

Abstract

Nation-State Building of the Republic of Korea(1945-50): Formation of the Vulnerable State

Taek Sun, Lee
Department of International Relations
The Graduate School
Seoul National University

This dissertation raises new alternatives of the vulnerable state theory in regards to Korea's state formation as to the character of the state in South Korea instead of the orthodox school and the revisionist group. State formation of third world countries is understood in terms of the combinations of resources. State formation of third world countries is equal to the following combination: human resources+ material and economic resources +ideological resource+international political resources+ moderator praetorian, who arbitrates interactions between resources.

Korea's vulnerable state has been formed since 1945. With the scarce resources, even the U.S military government and Syngman Ree's administration have attempted their best to manage and build the state. However, they were not able to replenish the new emerging problem of scarce resources at each stage. Although South Korea has attempted to make an effort to recruit resources, it was not possible to compensate for all of the resources simultaneously. For instance, when they compensated material resources through economic aid from the United States of America, the

problems of ideological resources like nationalism emerged. In this way, a vicious cycle occurred at all stages even before Korean war began.

Although ideological resources are the most important factors for state making in third world countries, the scarcity of other resources eroded such factors. Since the Communists of North Korea and Soviet Union threatened the existence of the new weak state continuously, the Syngman Rhee administration had to take all possible measures, such as recruiting human resources from people who worked for the Japanese colonial period and anti-communist youth organizations. However, the weak state often was not able to control the unofficial violence which came from doubt of vulnerable state's existence due to the scarcity of resources as well as the state's inability. The communists blamed such violence in terms of nationalism, and instigated it to the common people for the collapse of the new regime. Consequently, it brought about the Syngman Rhee administration at the level of collapsed state or failed state.

Fortunately, Syngman Rhee's government performed reformatory measures, such as land reforms, and realized financial independence. Rhee's administration lifted the support of the common people toward state and ideological resources. Nevertheless, a crisis, similar to after the Korean war, continued in Korea. After the Korean war, Korea solved its problems of material and economic resources through the achievement of economic development. However, even though the Koreans were able to handle the problems of scarce resources, they never solved the problems of ideological resources. Actually, the vulnerable state was not able to admit nationalism fully for the process of state formations. Therefore, the remains of the vulnerable state still affect the republic of Korea till today.

keywords: Vulnerable State, Resource, Nation-State, Nationalism, State Apparatus

Student Number: 2005-30940